



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

portant simplification des normes applicables aux collectivités
territoriales

NOR : ATDB2605967L/Bleue-1

14 avril 2026

TABLE DES MATIERES

<u>INTRODUCTION GENERALE</u>	5
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	20
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	25
TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS	30
<u>TITRE I^{ER} – SIMPLIFICATION DU FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS</u>	33
ARTICLE 1 – PERMETTRE LE REMPLACEMENT PONCTUEL DES DELEGUES TITULAIRES ET SUPPLEANTS DANS LES COMMISSIONS D'APPEL D'OFFRE ET COMMISSION DE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC EN CAS D'EMPECHEMENT	33
ARTICLE 2 – SIMPLIFIER LA MISE A JOUR DES STATUTS DES EPCI	41
ARTICLE 3 – PERMETTRE DE DEROGER A L'ELECTION DES VICE-PRESIDENTS DES SYNDICATS AU SCRUTIN SECRET	51
ARTICLE 4 – ALLONGER LE DELAI DE CONVOCATION DU CONSEIL MUNICIPAL DE 15 A 30 JOURS EN CAS DE DECES OU DE DEMISSION DU MAIRE OU D'UN ADJOINT	59
ARTICLE 5 – REHAUSSER LE SEUIL DECLENCHANT LE SECOND ARRET D'UN PLUI	66
ARTICLE 6 – INTRODUIRE UNE CONVENTION FIXANT LES MODALITES DES TRANSFERTS DE COMPETENCE AUX EPCI	77
ARTICLE 7 – AUTORISER LA TRANSMISSION DES CONVOCATIONS AU CONSEIL MUNICIPAL PAR VOIE ELECTRONIQUE DANS LES DEPARTEMENTS DU BAS-RHIN, HAUT-RHIN ET MOSELLE	86
ARTICLE 8 – ETENDRE LES COMPETENCES DELEGUEES A L'EXECUTIF LOCAL PAR L'ORGANE DELIBERANT	93
ARTICLE 9 – EXPERIMENTER LA SIMPLIFICATION DE L'ATTRIBUTION DES AIDES AUX ETUDIANTS EN BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	101
ARTICLE 10 – SIMPLIFICATION DE FONCTIONNEMENT ET D'ATTRIBUTIONS DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT	114
ARTICLE 11 – FACILITER LE REGIME DE FUSION DES ASSOCIATIONS SYNDICALES DE PROPRIETAIRES ET FACILITER LA DISSOLUTION DES SAVP ET DES ASA	121
ARTICLE 12 – SUPPRIMER LES COMPETENCES DES PREFETS RELATIVES AUX ROUTES A GRANDE CIRCULATION DANS LES DEPARTEMENTS DES HAUTS-DE SEINE, SEINE-SAINT-DENIS ET VAL-DE-MARNE	130
<u>TITRE II – SIMPLIFICATION EN MATIERE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</u>	139

ARTICLE 13 – SUPPRIMER L’OBLIGATION DE PUBLIER DE LA FICHE DE POSTE EN CAS DE RENOUELEMENT D’UN CONTRACTUEL	139
ARTICLE 14 – SUPPRESSION DE L’OBLIGATION DE L’EPREUVE ORALE POUR LES CONCOURS SUR TITRES	147
ARTICLE 15 – EXTINCTION PROGRESSIVE DU CONGE SPECIAL DES FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX APRES EMPLOI FONCTIONNEL	159
ARTICLE 16 – ALLEGEMENT DE LA PROCEDURE DE MISE A DISPOSITION DU FONCTIONNAIRE TERRITORIAL	169
ARTICLE 17 – ABROGATION DE L’ARTICLE 7 DE LA LOI DU 30 DECEMBRE 2023 RELATIF A LA PROMOTION DES SECRETAIRES DE MAIRIE	176

TITRE III - SIMPLIFICATIONS EN MATIERE DE GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE **185**

ARTICLE 18 – AUTOMATISER LES SUBVENTIONS ANNUELLES DE FONCTIONNEMENT FRANCE SERVICES EN SIMPLIFIANT LES PIECES A FOURNIR	185
ARTICLE 19 – FACILITER LA RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES APPARTENANT A DE PETITES COMMUNES EN AUTORISANT LE CUMUL DES FINANCEMENTS DRAC/DETR	195
ARTICLE 20 – RELEVER LE SEUIL DE 3000 A 3500 HABITANTS A PARTIR DUQUEL IL EST AUTORISE LA FUSION DES BUDGETS ANNEXES EAU ET ASSAINISSEMENT DES LORS QUE LES REGLES DE GESTION SONT LES MEMES	203
ARTICLE 21 – RATIFICATION DE L’ORDONNANCE RELATIVE A LA GENERALISATION DU COMPTE FINANCIER UNIQUE	211
ARTICLE 22 - AUTORISER LES SYNDICATS D’ENERGIE A PRENDRE EN CHARGE ET A FINANCER LA RENOVATION ENERGETIQUE DES BATIMENTS DES COMMUNES NON MEMBRES	219
ARTICLE 23 – PERMETTRE AUX COLLECTIVITES DE GARANTIR LES ENGAGEMENTS DE L’AGENCE FRANCE LOCALE A UN MONTANT SUPERIEUR A LEUR ENCOURS DE DETTE POUR REDUIRE LE COUT DU FINANCEMENT	229
ARTICLE N° 24– MODIFICATION DES MODALITES DE REVISION UNILATERALE DES MONTANTS DE COMPENSATION DANS LA SITUATION DE PERTE DE RECETTES LIEES A UNE PERTE DE BASE D’IMPOSITION	237

TITRE IV – SIMPLIFICATIONS EN MATIERE D’URBANISME, D’ENVIRONNEMENT ET DE PLANIFICATION **247**

ARTICLE 25 – PERMETTRE A UNE COMMUNE D’ETRE INTEGREE, POUR UNE PARTIE DE SON TERRITOIRE, A UN PARC NATIONAL (PN) ET, POUR UNE AUTRE PARTIE, A UN PARC NATUREL REGIONAL (PNR)	247
--	-----

ARTICLE 26 – PERMETTRE A L’EXECUTIF DE DEFINIR LES MODALITES DE MISE A DISPOSITION DU PUBLIC DU PROJET DE MODIFICATION DES SCOT ET DES PLU	256
ARTICLE 27 – SUPPRIMER LA PUBLICATION DES CONVENTIONS APL	265
ARTICLE 28 – REDUIRE LE DELAI D’ACQUISITION DES BIENS SANS MAITRE PAR LES COMMUNES	275
ARTICLE 29 – FAVORISER LE DEVELOPPEMENT DES STATIONS DE TRANSFERT D’ENERGIE PAR POMPAGE (STEP) DANS LES OUTRE-MER ET EN CORSE	294
ARTICLE 30 – OBLIGATION DE TRANSMISSION PAR L’ADMINISTRATION FISCALE DE LA LISTE DES LOGEMENTS ET LOCAUX VACANTS AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES, AUX EPCI, AUX SERVICES DE L’ETAT COMPETENTS ET A DIVERS ORGANISMES.	304
ARTICLE 31 - SIMPLIFIER LA PROCEDURE DE CREATION DES PERIMETRES DELIMITES DES ABORDS AUTOUR DES MONUMENTS HISTORIQUES	328
TITRE V – SIMPLIFICATIONS POUR LES SERVICES AUX USAGERS	339
ARTICLE 32 – INFORMER LES TIERS LORS DE LA REPRISE ADMINISTRATIVE D’UNE SEPULTURE EN TERRAIN COMMUN	339
ARTICLE 33 – SUPPRIMER L’OBLIGATION DE DEVIS ET ELARGISSEMENT DES POSSIBILITES D’INTERVENTIONS A DOMICILE DES OPERATEURS FUNERAIRES	347
ARTICLE 34 – ACCROITRE LES PREROGATIVES DU REPRESENTANT DE L’ÉTAT LORS DE L’INSTRUCTION D’UNE DEMANDE D’AUTORISATION DE CREATION OU D’EXTENSION D’UN CREMATORIUM	356
ARTICLE 35 – SUPPRIMER L’OBLIGATION DE CREER UNE CAISSE DES ECOLES	363
ARTICLE 36 – SIMPLIFIER L’ATTRIBUTION DES DROITS SIMPLES ET DE LA DELIVRANCE DE LA CARTE MOBILITE INCLUSION	372
TITRE VI - DISPOSITIONS DIVERSES	385
ARTICLE 37 – RENFORCEMENT DU CONSEIL NATIONAL D’EVALUATION DES NORMES.	385
ARTICLE 38 – ENCADREMENT DU DROIT SYNDICAL DES PREFETS ET SOUS-PREFETS	394

INTRODUCTION GENERALE

Le constat est partagé par les collectivités, l'Etat et nos concitoyens : notre corpus normatif est parfois illisible. Les règles sont écrites à un tel niveau de détail qu'elles finissent, dans certains cas, par entraver l'action des élus et la dynamique des territoires.

Depuis plusieurs mois, le chantier de la simplification des normes est à l'œuvre. Ce processus a pris la forme d'un rapport rendu en mai 2024 par Boris Ravignon sur le coût du millefeuille administratif, de rencontres avec les associations d'élus pour transmission de propositions de simplifications et d'une remontée des préfets auprès de « France simplification » et du ministre chargé des collectivités locales dans le cadre de la démarche nommée « Roquelaure de la simplification ».

Le résultat de ce processus porte ses fruits : plus de 100 mesures de simplification pour les collectivités locales ont été identifiées, certaines étant d'ores et déjà entrées en vigueur, avec notamment la publication d'un « méga-décret » le 21 février 2026, portant 36 mesures de simplification du fonctionnement quotidien des collectivités locales et d'assouplissement de leur organisation.

Aujourd'hui, il s'agit de poursuivre cette démarche afin de faciliter le quotidien des collectivités locales par un projet de loi de simplification, en proposant des simplifications de portée législative, concernant la vie des collectivités locales, leur fonctionnement, la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire et financière, l'environnement, l'aménagement, l'urbanisme, le patrimoine et l'éducation.

Ces simplifications ne dégradent ni l'exercice de la gouvernance politique locale, ni les ambitions des politiques publiques ; au contraire, elles permettent des allègements de dossiers administratifs, des suppressions de procédures redondantes et donnent davantage de souplesse pour l'action des collectivités locales.

Ces simplifications constituent la première pierre de l'acte de décentralisation souhaitée par le Gouvernement. Il sera incarné, concomitamment, par un projet de loi visant à renforcer l'Etat local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics.

Cette simplification, nous la devons aux collectivités locales et aux concitoyens. Il s'agit de donner plus de libertés d'action pour tenir compte des réalités de chaque territoire. Les collectivités doivent en effet pouvoir se consacrer à leur projet de territoire, sans perdre de temps du fait de règles obsolètes et inutiles.

La fabrique de la norme doit être conçue à l'aune de la qualité de la règle en se demandant systématiquement quelle est sa valeur ajoutée pour nos concitoyens.

Nous le leur devons. C'est l'ambition de ce projet de loi à la portée concrète. Il engage un changement de méthode. Le Gouvernement en le proposant, après concertation avec les associations d'élus locaux, le Parlement en l'adoptant, scelleraient, ensemble, une nouvelle façon de faire vivre l'organisation décentralisée de la République, fondée sur une confiance renouvelée et une liberté accrue envers les collectivités territoriales.

Le titre 1er est consacré à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements.

L'article 1er prévoit que le membre titulaire absent puisse, en cas d'indisponibilité des membres suppléants, désigner un autre membre de l'assemblée délibérante afin de le remplacer au sein des commissions de délégation de service public et des commissions d'appel d'offres. En effet, les dispositions de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales, applicables aux commissions de délégation de service public et autres contrats de concession ainsi que, sur renvoi de l'article L. 1414-2 du même code, aux commissions d'appel d'offres, prévoient que ces commissions sont composées d'un nombre égal de membres titulaires et de membres suppléants élus au sein de l'assemblée délibérante à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

Elles ne peuvent se réunir qu'en présence de la moitié au moins de leurs membres. A défaut, une seconde réunion doit être organisée, celle-ci étant dispensée de cette règle de quorum. La possibilité, pour le membre titulaire, de se faire remplacer par un autre membre de l'assemblée délibérante, en cas d'absence des suppléants, permettra davantage de souplesse dans la réunion de ces commissions.

L'article 2 a pour objet de simplifier la procédure de modification des statuts d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en supprimant la délibération des communes membres. Les modifications seront adoptées par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI. Les communes membres de l'EPCI seront toujours consultées pour les modifications de statuts majeures, à savoir les transferts de compétence, la transformation de l'EPCI et les évolutions de périmètre ou de durée.

En l'état du droit, toutes les modifications statutaires sont subordonnées, d'une part, à l'accord des conseils municipaux dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement et, d'autre part, à celui de l'organe délibérant de l'EPCI.

La suppression de l'accord des communes membres sur des modifications statutaires de faible portée est de nature à simplifier la gestion courante des EPCI, sans que les droits de ces dernières, représentées au sein de l'organe délibérant, ne s'en trouvent lésés.

Par harmonisation, la mesure est étendue aux EPCI en Polynésie française.

L'article 3 offre la possibilité d'élire les vice-présidents des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés à main levée dès lors que l'ensemble des membres de l'organe délibérant le souhaite.

En l'état du droit, le recours au scrutin secret pour l'élection des vice-présidents est impératif, ce qui peut générer une lourdeur procédurale excessive.

Le présent article ouvre ainsi la possibilité, pour les organes délibérants de ces structures, de décider, par dérogation au principe du scrutin secret, que l'élection des vice-présidents puisse avoir lieu à main levée.

Cette faculté est strictement encadrée : elle ne pourra être mise en œuvre qu'à l'unanimité des membres présents à la séance, garantissant ainsi le respect de la liberté de vote de chacun.

L'article 4 vise à simplifier les modalités de remplacement du maire et des adjoints en prévoyant que la convocation pour l'élection de l'exécutif local est transmise dans les trente jours.

Actuellement, le code général des collectivités territoriales prévoit que le conseil municipal est convoqué pour procéder au remplacement « dans le délai de quinzaine ». Cette formulation peut prêter à interprétation quant au point de départ exact du délai et le délai dans lequel les élus concernés doivent être remplacés. En outre, le délai de quinze jours apparaît contraignant dans certaines situations, notamment dans les communes de taille importante.

Le présent article vise ainsi à substituer à cette rédaction une formulation plus explicite, en prévoyant que la convocation du conseil municipal pour procéder au remplacement doit être adressée dans un délai de trente jours. Cette précision permet, d'une part, de sécuriser juridiquement la procédure en fixant clairement l'obligation pesant sur l'autorité compétente en matière de convocation et, d'autre part, d'accorder un délai raisonnable pour assurer la préparation et la bonne tenue de la séance consacrée à l'élection du nouveau maire.

Cette évolution vise à renforcer la lisibilité du droit et à apporter une mesure de souplesse pour les communes.

Par harmonisation, les modifications apportées à L. 2122-14 du CGCT sont étendues aux communes de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie.

L'article 5 vise à rehausser le seuil d'opposition ayant pour effet, dans le cadre d'une procédure d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme intercommunal, d'imposer une seconde délibération sur le projet devant être arrêté. Actuellement, la seconde délibération s'impose dès qu'une commune membre de l'EPCI émet un avis défavorable sur les OAP ou les dispositions du règlement la concernant. Il est proposé de rehausser ce seuil, avec deux cas de figure possibles : lorsque deux communes émettent un avis défavorable ; ou lorsqu'une commune seule représentant plus de 50% de la population totale de l'EPCI émet un avis défavorable.

L'article 6 vise à renforcer la sécurité juridique des transferts de compétences entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale en créant une convention entre les communes membres et l'EPCI.

Si le droit actuellement en vigueur encadre les modalités juridiques du transfert, il ne prévoit toutefois pas l'établissement préalable d'un document exhaustif précisant les modalités pratiques du transfert. En pratique, cette formalisation intervient de manière hétérogène et souvent a posteriori ce qui peut générer des difficultés alors même que la compétence a été juridiquement transférée.

Cet article vise à prévoir l'établissement d'une convention permettant de clarifier les modalités du transfert ; celle-ci devra être établie pour les transferts obligatoires et les transferts facultatifs. Cette convention devra être annexée à la délibération entérinant le transfert.

L'article prévoit également l'extension de la mesure en Polynésie française.

L'article 7 a pour objet d'appliquer, dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, les dispositions en vigueur dans les autres départements, permettant d'envoyer la convocation des conseils municipaux par voie dématérialisée.

Le régime général applicable à toutes les communes des autres départements prévoit déjà cet envoi dématérialisé et un envoi postal à tout conseiller municipal qui en ferait la demande.

Cet article entend donc prévoir le même dispositif aux communes des trois départements concernés, ce qui permettra d'unifier les régimes juridiques et de simplifier la diffusion des convocations.

L'article 8 étend les domaines dans lesquels les assemblées délibérantes peuvent déléguer leurs compétences aux exécutifs locaux.

Il permet tout d'abord au maire de se prononcer sur les projets de création et d'extension d'établissement d'accueil du jeune enfant dans des délais rapprochés permettant à une activité d'accueil du jeune enfant de se déployer dans des délais non contraints par la réunion des conseils municipaux.

Dans le cadre de la loi pour le plein emploi promulguée le 23 décembre 2023, l'avis favorable du maire est requis dès lors qu'il est autorité organisatrice sur tout ou partie des compétences liées au service public de la petite enfance pour tout projet de création ou de transformation d'un établissement d'accueil du jeune enfant sous statut privé.

Or, cette thématique n'est pas inscrite dans l'article L.2122-22 du CGCT qui dresse une liste restrictive de sujets susceptibles d'être délégués par le conseil municipal au maire. Au contraire, un président d'EPCI, auquel la compétence aurait été transférée, pourra se prononcer sans l'aval du conseil communautaire, au titre de l'article L.5211-10 du CGCT. Cette disposition est une disposition de simplification procédurale.

L'article 8 complète également le code général des collectivités territoriales en étendant la liste des compétences qui peuvent être déléguées aux exécutifs locaux. En effet, afin de faciliter la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales, le Gouvernement entend permettre aux autorités exécutives des communes, des départements et des régions de créer des emplois, à l'exception des emplois de direction et de collaborateurs de cabinet, ou de modifier les grades des emplois correspondants, permettant des repyramidages des effectifs. Par ailleurs, cette délégation prendrait fin à l'ouverture de la campagne électorale.

Cette extension ne concerne que les exécutifs des communes, départements et régions, les exécutifs des établissements publics de coopération intercommunale pouvant d'ores et déjà bénéficier d'une délégation de cette compétence qui ne figure pas dans la liste des matières non déléguables au titre de l'article L 5211-10.

L'article 9 autorise, de façon expérimentale et dérogatoire, le président du conseil régional de la Région Bourgogne Franche-Comté à attribuer des bourses étudiantes et des aides aux organismes de formation dans les secteurs en tension. Ces dispositions mettent ainsi en œuvre des propositions de simplification émanant de la région Bourgogne-Franche-Comté qu'elle souhaite expérimenter.

Cette expérimentation est fondée sur l'article 72 de la Constitution, qui permet à une collectivité qui en fait la demande de déroger aux règles qui régissent l'exercice de ses compétences, pour une durée limitée, de 5 ans en l'espèce. Conformément aux dispositions des articles LO 1113-1 et 1113-2 du code général des collectivités territoriales, les régions qui le souhaiteraient peuvent à participer à l'expérimentation ainsi adoptée.

L'article 10 vise à clarifier et à moderniser le cadre juridique applicable aux conseils de développement.

Aujourd'hui, les conseils de développement sont obligatoirement créés dans tous les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants ainsi que dans les pôles d'équilibre territorial et rural. Le présent article apporte de la souplesse au niveau local en facilitant l'organisation des conseils de développement, en confiant à l'organe délibérant de l'EPCI la compétence pour en déterminer librement la composition, dans le respect de la diversité des acteurs du territoire.

Il sera désormais possible pour plusieurs EPCI de créer un conseil de développement commun au sein d'une structure de coopération territoriale. Cette mutualisation vise à assurer une cohérence des actions de développement à l'échelle des bassins de vie et à renforcer les échanges entre territoires.

Enfin, le présent article précise que le conseil de développement est consulté sur projets relevant du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale et déterminés par délibération de son organe délibérant. Dans le cadre des pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), les conseils de développement territorial seront consultés les principales orientations du comité syndical du pôle et pourront donner leur avis sur toute question d'intérêt territorial.

Par harmonisation, les modifications apportées à l'article L. 5211-10-1 du CGCT sont étendues pour être applicables en Polynésie française.

L'article 11 a pour objet de simplifier les modalités de fusion des associations syndicales de propriétaire ainsi que de rendre plus facile leur dissolution lorsqu'elles sont inactives. Il institue également un dispositif spécifique de dissolution applicable aux syndicats d'assainissement des voies privées (SAVP).

L'article 12 met fin au régime dérogatoire applicable aux routes à grande circulation (RGC) des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, afin d'aligner leur police de la circulation sur le droit commun. Le régime dérogatoire actuel confie au représentant de l'État la signature des arrêtés de police de la circulation, alors que le droit commun organise un partage de compétence entre l'État et les collectivités territoriales.

Toutefois, afin de préserver la cohérence des décisions relatives aux axes stratégiques d'accès à Paris, il conviendra de modifier, par décret en Conseil d'État, les articles R. 411-8 et R. 411-8-1 du code de la route afin de prévoir le recueil d'un avis conforme du préfet.

Le titre II est consacré aux mesures de simplification en matière de gestion des ressources humaines.

L'article 13 simplifie la procédure applicable au renouvellement du contrat d'un agent contractuel sur l'emploi qu'il occupe et pour y exercer les mêmes fonctions, en supprimant l'obligation de publication de l'avis de vacance de cet emploi. La disposition s'applique aux trois versants de la fonction publique.

L'article 14 vise à simplifier le recrutement des agents territoriaux en supprimant l'obligation d'organiser une épreuve orale pour les concours sur titres, obligation qui n'existe que dans le cadre des concours de la fonction publique territoriale.

Les décrets statutaires de chaque cadre d'emplois détermineront, au cas par cas, si une épreuve orale de concours se justifie toujours.

L'article 15 vise à sécuriser les situations individuelles des agents en congé spécial à la suite de la réforme des retraites votée en 2023. Cet article instaure à titre dérogatoire, un dispositif transitoire permettant aux fonctionnaires en congé spécial de bénéficier d'une prolongation de ce congé jusqu'à l'âge à partir duquel leur pension de retraite peut être liquidée. Par ailleurs, cet article met en extinction, pour la fonction publique territoriale, le congé spécial qui est un dispositif dérogatoire, applicable uniquement aux fonctionnaires occupant un emploi fonctionnel en position de détachement.

L'article 16 supprime l'obligation d'information préalable de l'organe délibérant, réalisée à chaque mise à disposition d'un agent, au profit d'une information annuelle a posteriori et globale sur le nombre d'agents (fonctionnaires et contractuels), les organismes bénéficiaires (autre collectivité, établissement public de coopération intercommunale...) et les modalités (mise à disposition partielle ou pour une partie du service, remboursée ou non).

L'article 17 supprime l'obligation faite aux centres de gestion de veiller à ce que les listes d'aptitude de promotion interne comprennent une part de secrétaires de mairie.

Le titre III est consacré aux simplifications en matière de gestion budgétaire et financière.

L'article 18 vise à réduire la charge administrative inhérente aux versements des subventions aux réseaux France services.

Le réseau France services sera composé de 3 000 espaces d'ici la fin 2027. L'intérêt du programme France services réside dans la proximité et la dimension « humaine » de l'accompagnement apporté aux usagers, dans un contexte de numérisation de la société excluant une partie de la population de l'accès aux services publics. La labellisation d'un espace en France services est exigeante puisqu'elle repose sur un cahier des charges défini par arrêté et par un audit indépendant préalable.

Le financement de l'Etat est apporté de manière forfaitaire aux porteurs des espaces (collectivités et associations pour la majorité). Celui-ci est obtenu sur la base d'un dossier fourni qui apparaît disproportionné pour ce dispositif qui est encadré à la fois dans ses actions (démarches à mener, standards de services, objectifs à atteindre) et dans son coût (25 000 euros du fonds national d'aménagement et de développement du territoire et 22 500 euros du fonds national France services). Par ailleurs, l'Etat s'engage pour un financement pérenne du réseau. Ce contexte milite pour une simplification de la procédure de versement des subventions.

L'article 19 abroge l'interdiction de cumul spécifique à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), notamment avec des crédits dans le domaine de la culture.

L'article 20 modifie l'article L. 2224-6 du code général des collectivités territoriales afin de relever le seuil de 3 000 à 3 500 habitants à partir duquel il est autorisé la fusion des budgets annexes eau et assainissement dès lors que les règles de gestion sont les mêmes.

Les autres règles restent inchangées dans le respect des règles de financement des services publics industriels et commerciaux qui justifie le second alinéa de l'article L. 2224-6 du CGCT disposant que : « Le budget [unique des services de distribution d'eau potable et d'assainissement] et les factures émises doivent faire apparaître la répartition entre les opérations relatives à la distribution d'eau potable et celles relatives à l'assainissement ». En effet, il est impératif de préserver le principe d'équilibre et de financement des SPIC devant être déterminé au coût réel du service afin qu'il puisse être facturé aux usagers, proportionnellement au service rendu.

Les dispositions s'appliqueront de plein droit aux communes dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon. En revanche, les modifications ne s'appliquent pas aux communes de la Nouvelle-Calédonie, aux circonscriptions territoriales des îles Wallis-et-Futuna. En Polynésie française, les dispositions ne sont pas non plus modifiées dans la mesure où un projet d'ordonnance actuellement en cours de préparation prévoit une modification plus générale des dispositions du code général des collectivités territoriales applicables localement. En l'absence d'adaptation, aucune consultation des collectivités n'est nécessaire.

L'article 21 procède à la ratification de l'ordonnance n° 2025-526 du 12 juin 2025 relative à la généralisation du compte financier unique.

L'article 22 ajoute un alinéa à l'article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Le dernier alinéa de cet article, modifié par la loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique,

précise que : « Les personnes publiques mentionnées au présent article peuvent prendre en charge, pour le compte de leurs membres, des études et tout ou partie des travaux nécessaires pour améliorer la performance énergétique des bâtiments dont ces membres sont propriétaires. Elles peuvent assurer le financement de ces études et de ces travaux. A cette fin, des conventions sont conclues avec les membres bénéficiaires. »

En droit, seuls les financements directs étant permis, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est membre d'un syndicat d'énergie, il ne peut bénéficier des financements de ce syndicat que pour les bâtiments dont il est propriétaire à l'exclusion de ceux des communes membres de cet EPCI, ce qui est regrettable en termes de stratégie locale de transition énergétique.

L'EPCI à fiscalité propre est substitué à ses communes membres en tant que membre d'un syndicat mixte lorsque ce syndicat exerce une compétence transférée par les communes à l'EPCI à fiscalité propre. L'EPCI à fiscalité propre fait alors écran entre ses communes membres et le syndicat mixte. Le syndicat mixte exerce ses compétences pour le compte de l'EPCI à fiscalité propre et non pour le compte des communes ce qui l'empêche donc de prendre en charge et de financer les études et les travaux de rénovation énergétique des bâtiments de communes qui ne sont pas membres du syndicat.

Compte-tenu du fort enjeu énergétique que représente la rénovation des bâtiments publics, la modification de l'article L. 2224-34 du CGCT a pour objet d'autoriser le syndicat mixte à prendre en charge ou à financer les études et travaux des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre lui-même membre du syndicat mixte qui exerce la compétence d'organisation de la distribution publique d'électricité en vertu du deuxième alinéa du IV de l'article L. 2224-31 du CGCT.

L'article 23 assouplit les garanties d'emprunt des collectivités locales avec Agence France locale.

La rédaction actuelle du troisième alinéa de l'article L. 1611-3-2 du CGCT déroge au droit commun de la garantie d'emprunt, afin de permettre aux membres de l'AFL de garantir l'emprunt que l'AFL lève à hauteur de 100 % de l'encours de dette qu'ils ont eux-mêmes souscrit auprès de l'AFL. Cette limite pose des difficultés à l'AFL car elle ne permet pas de couvrir 100 % de l'emprunt que l'AFL lève, puisqu'elle se finance aussi pour disposer des réserves de liquidités nécessaires au respect des normes prudentielles. N'étant pas garantie sur la totalité de son emprunt par des collectivités territoriales (assimilées à l'Etat comme "souverains"), l'AFL fait face sur le marché à une pondération de risque qui ne peut pas être de 0 % et qui renchérit le coût de l'emprunt qu'elle lève. L'AFL estime à 12 M€ par an le coût induit par cette garantie

partielle. Pour bénéficier de cette pondération à 0 %, il est nécessaire que l'emprunt qu'elle lève soit garanti à 100 % par des collectivités. L'article 23 modifie le 3ème alinéa de l'article L. 1611-3-2 et ouvre ainsi la faculté d'aller au-delà de 100 % de l'encours de la collectivité et renvoie à un décret la fixation du plafond.

Les dispositions s'appliqueront de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon. L'article étend les modifications aux communes et groupements en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. En revanche, conformément aux articles LO 6213-6, LO 6313-6 et LO 6413-5 du code général des collectivités territoriales, l'article ne s'appliquera pas aux collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Il en est de même pour les collectivités de Polynésie française, de Nouvelle-Calédonie et ses provinces, ainsi que des îles Wallis-et-Futuna qui sont régies par des normes de niveau organique. En l'absence d'adaptation, aucune consultation des collectivités ultramarines n'est nécessaire.

Lorsqu'une diminution des bases imposables réduit le produit global disponible des impositions mentionnées au premier alinéa du 2° du V de l'article 1609 nonies C du CGI, l'organe délibérant de l'EPCI peut décider de réduire les montants d'attributions de compensation (AC) de la ou des commune(s) membre(s) à l'origine de la perte de recette de fiscalité (1° du V de l'article 1609 nonies C du CGI). Dans cette hypothèse, l'accord des conseils municipaux des communes, dont l'AC serait diminuée, n'est pas requis. Un vote à la majorité simple de l'organe délibérant du groupement suffit. L'article 197 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a apporté des éléments de cadrage à cette procédure et prévu notamment des dispositions lorsque des mécanismes de compensation de perte de recettes (CP-CFE, CP-IFER, FNUCL) viennent déjà compenser en partie l'EPCI. Or, il est apparu que dans certaines situations les modalités de révision unilatérale des AC pouvaient être insuffisantes eu égard à la perte de recette subie par l'EPCI, alors que les communes membres disposaient d'un potentiel financier élevé.

L'article 24 vise à renforcer les modalités de révision unilatérales par un établissement de coopération intercommunale (EPCI) des montants d'attributions de compensation vis-à-vis de certaines communes membres lorsqu'elles disposent d'un potentiel financier par habitant supérieur de plus de 50 % à celui de la moyenne intercommunale. Dans cette situation le cumul des deux plafonds de révision est désormais possible : l'EPCI peut procéder à une réduction des attributions de compensation à la hauteur de la somme du montant du prélèvement sur recettes prévu au VIII du 2.1 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et de 5% des recettes réelles de fonctionnement de la commune. L'article procède également à des clarifications rédactionnelles...

Le titre IV est consacré aux simplifications en matière d'urbanisme, d'environnement et de planification.

L'article 25 vise à permettre à une commune d'accueillir sur son territoire un parc national et un parc naturel régional, sans que ces deux aires protégées ne se superposent. Elle modifie ainsi l'interdiction contenue dans le code de l'environnement pour un parc national de comprendre tout ou partie du territoire d'une commune classée en parc naturel régional.

L'article 26 uniformise les régimes de soumission à participation du public, en confiant au maire ou au président de l'EPCI ou de l'établissement porteur du schéma de cohérence territoriale (SCoT) la compétence pour organiser la mise à disposition du public des projets de modification du SCoT ou du plan local d'urbanisme (PLU), dans un objectif de juste proportion des exigences procédurales.

L'article 27 vise à supprimer l'obligation de publication au fichier immobilier ou leur inscription au livre foncier pour l'entrée en vigueur de toutes les conventions d'aides personnalisées au logement (APL). Elle concerne l'ensemble des bailleurs sociaux. Ces conventions peuvent notamment porter sur des logements appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré (OHLM), ainsi que sur les logements appartenant aux collectivités locales et gérés par lesdits organismes, ou encore des logements appartenant aux sociétés d'économie mixte (SEM), pour lesquelles des collectivités locales sont actionnaires. La procédure de publication est une formalité administrative contraignante et qui ne présente pas un effet utile sur l'information des acquéreurs éventuels des logements conventionnés, le propriétaire vendeur ayant par ailleurs l'obligation d'informer ces acquéreurs de l'existence d'une convention APL (article 1602 du code civil). Ainsi, tous les types de conventions concernés prendront désormais effet à compter de leur signature. Compte tenu de cette évolution, comme cela était prévu pour les conventions ne faisant pas l'objet d'une publication, la mesure précise par ailleurs les conditions de leur prise en compte dans le cadre de toutes les mutations.

Cette mesure permet de compléter voire généraliser et sécuriser les dispositions déjà prises pour certaines catégories de conventions avec les décrets n° 2026-117 du 20 février 2026 et n° 2026-118 du 20 février 2026 portant mesures de simplification de l'action publique locale et des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Incidentement, la mesure supprime pour les bailleurs concernés les frais liés à la publication des conventions APL (15 000 par an), et elle permet une économie d'équivalents temps plein (services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales délégataires) estimable jusqu'à environ 5 millions d'euros annuels.

L'article 28 propose d'abaisser le délai de droit commun d'acquisition des biens sans maître, à 15 ans à compter de l'ouverture de la succession dont ils dépendent au lieu des 30 ans actuels. Cela accélèrera substantiellement la réalisation des projets des collectivités notamment rurales tout en les outillant pour conduire des projets sobres sur le plan foncier. En effet, cette mesure permettra aux collectivités rurales porteuses de projets d'aménagement de mobiliser plus rapidement des terrains existants, souvent déjà urbanisés, mais en déshérence.

Le passage à un délai d'acquisition de 15 ans est conservateur car, dès 10 ans après l'ouverture d'une succession, les héritiers ne peuvent théoriquement plus opter. Attendre 5 ans après ce délai légal d'option avant de permettre à la commune d'intervenir est donc une marge de sécurité permettant aux héritiers de se manifester tardivement. Dans tous les cas, les héritiers sont garantis d'un droit à restitution s'ils peuvent faire valoir leur qualité. De plus, cette mesure ne s'appliquera pas aux successions ouvertes avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, qui a abaissé de 30 à 10 ans le délai de ces héritiers pour opter. Cet article assure ainsi l'équilibre entre le besoin des collectivités de mobiliser du foncier sur une période plus courte et le droit de propriété.

L'article réalise enfin des ajustements rédactionnels notamment à la suite de l'entrée en vigueur de 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.

L'article 29 vise à faciliter l'implantation des stations de transfert d'énergie par pompage en Guyane, à Mayotte, à La Réunion, en Martinique, en Guadeloupe et en Corse non interconnectées au réseau électrique métropolitain et soumises à la loi « littoral », afin de renforcer la sécurité et l'équilibre de leurs systèmes électriques. Compte tenu des besoins accrus de flexibilité et de stockage liés au développement des énergies renouvelables dans ces territoires, les STEP constituent des infrastructures essentielles, dont la réalisation est toutefois fortement contrainte par les règles de continuité de l'urbanisation. Le présent article prévoit donc, de manière encadrée, un assouplissement de ces règles pour les constructions et installations nécessaires aux STEP, assorti de garanties procédurales, afin de permettre la mise en œuvre de projets identifiés comme stratégiques au regard des programmations pluriannuelles de l'énergie propres à ces collectivités.

Toutefois, la mise en œuvre de ces projets se heurte aux fortes contraintes foncières et géographiques propres aux STEP, ainsi qu'aux règles de continuité de l'urbanisation

prévues par la « loi littoral », dont les dérogations existantes demeurent insuffisantes, notamment pour les installations de stockage non couplées à une production renouvelable ou situées dans la bande littorale. Compte tenu du nombre limité de projets concernés et de leur contribution déterminante à la sécurité des réseaux électriques, le présent article prévoit d'assouplir, de manière encadrée, le principe de continuité de l'urbanisation pour les constructions et installations nécessaires aux STEP, en subordonnant cette dérogation à des garanties procédurales, notamment l'accord du préfet et l'avis des instances compétentes en matière de sites et de paysages.

L'article 30 prévoit la transmission par l'administration fiscale, aux services de l'Etat contribuant aux politiques du logement et de l'aménagement, aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de données utiles dans ces domaines, notamment la liste de locaux recensés à des fins de gestion de la taxe d'habitation et des taxes sur les logements vacants. Il prévoit également que l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) peuvent en disposer pour les besoins de leurs missions lorsque ces missions contribuent à apporter un appui aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale dans l'exercice de leurs missions. L'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), pour les besoins de l'accomplissement de ses actions de collecte et de traitement des données permettant une meilleure connaissance des marchés relatifs au secteur du logement, pourra disposer de la liste précitée, complétée des montants des loyers déclarés à l'administration en application de l'article 1496 ter du code général des impôts, mais dépourvue de données nominatives.

L'article 31 modifie les règles de participation du public lors de la création et la modification de périmètres délimités des abords de monuments historiques. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, deux procédures sont prévues pour créer un PDA autour d'un monument historique, qui vient se substituer au périmètre déterminé par une distance de 500 mètres, par défaut, autour de ce monument. Ces procédures associent les services patrimoniaux de l'État et les collectivités, dans une démarche adaptée aux enjeux locaux de protection et de valorisation du patrimoine. On compte près de 3 500 PDA en vigueur au 31 décembre 2025. Ils concernent environ 5 400 monuments historiques, soit près de 12 % de l'ensemble des immeubles protégés au titre des monuments historiques (45 000 immeubles en 2024). La suppression de l'enquête publique pour les PDA en réduction du périmètre de 500 mètres permettrait de créer rapidement et à un moindre coût les PDA dont l'étude préalable justifie qu'ils

soient en réduction par rapport au périmètre de 500 mètres, sans devoir attendre de les raccrocher à une procédure via document d'urbanisme, comme cela est le cas aujourd'hui. L'enquête publique sera maintenue pour les PDA en extension du périmètre de 500 mètres. Il est aussi prévu, lorsque le PDA est instruit concomitamment avec un document d'urbanisme, de pouvoir organiser une participation du public par voie électronique conjointe à ces deux documents. Enfin, l'article 31 prévoit la suppression de la consultation du propriétaire du monument historique lors de la création ou la modification d'un PDA, ce dernier n'étant pas directement impacté par ce périmètre.

Le titre V prévoit des simplifications pour les services aux usagers.

L'article 32 vise à donner suite à la décision du Conseil constitutionnel du 31 octobre 2024 qui a annulé certaines dispositions de l'article L. 2224-13 du CGCT créant ainsi, faute de vecteur législatif adéquat avant le 31 décembre 2025, un vide juridique pour les maires, en matière de crémation des restes mortels lors des reprises de sépultures. Les maires seront ainsi tenus, lors de la reprise administrative de sépulture, de s'assurer par tout moyen de l'absence d'opposition du défunt à la crémation. Par harmonisation, les modifications apportées à l'article L. 2223-4 du CGCT sont étendues pour être applicables aux communes de la Polynésie française.

L'article 33 supprime l'obligation du dépôt du modèle de devis en mairie par les opérateurs funéraires. Le retrait de cette obligation vise à faciliter l'exercice de l'activité d'une profession réglementée d'ores et déjà soumise à d'importantes contraintes et à prendre en compte la réalité des démarches effectuées par les familles qui se rendent directement auprès d'un opérateur funéraire sans se rendre en mairie pour comparer les tarifs des prestations proposées. Il facilite également l'intervention à domicile des opérateurs funéraires. Actuellement en cas de décès à domicile en heures et jours ouvrables, faute de possibilité légale d'intervenir à domicile pour les opérateurs funéraires, les familles doivent se rendre dans une agence préalablement à toute prise en charge du corps du défunt par un opérateur. Si le démarchage à domicile à titre « publicitaire » n'est pas souhaitable, élargir les possibilités d'intervention des opérateurs funéraires en journée constitue un élément de nature à mieux accompagner les familles confrontées à un décès.

L'article 34 vise à permettre aux préfets de disposer d'outils supplémentaires pour instruire les demandes de création ou d'extension des crématoriums. Dans un contexte d'inflation de création de crématoriums, il s'agit de donner au préfet les moyens d'apprécier la viabilité économique d'un projet au regard notamment de la typologie du département, de l'offre déjà existante et de la démographie. Il s'agit ainsi de préserver les finances du bloc communal qui doivent être impactées à bon escient par de tels investissements.

L'article 35 met fin à l'obligation de création d'une caisse des écoles par les communes considérant qu'un tel dispositif doit demeurer facultatif en fonction des enjeux propres à chaque commune et à chaque établissement. Il permet que les caisses existantes soient dissoutes, sans condition, par délibération du conseil municipal et organise la dévolution et, s'agissant des cotisations volontaires, subventions et dons et legs, l'affectation des biens des caisses dissoutes, ainsi que le devenir de leurs personnels. Il s'agit de laisser les élus apprécier la pertinence d'un tel dispositif, certains maires préférant directement prendre en charge au niveau communal les missions exercées par la caisse des écoles.

L'article 36 vise à simplifier et moderniser les procédures d'accès à certains droits attribués aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie. Il introduit une procédure dérogatoire de demande de « droit simple » auprès des MDPH, permettant, sur la base d'un choix explicite de l'utilisateur, une évaluation simplifiée et non exhaustive pour deux droits circonscrits : la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) et la carte mobilité inclusion – mention stationnement (CMI-S) pour tous les publics et toutes mentions pour les personnes définies par le seuil d'âge fixé par arrêté. Il facilite par ailleurs la délivrance de la carte mobilité « inclusion » pour les bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Le titre IV comporte enfin deux dispositions diverses.

L'article 37 pose la volonté de structurer durablement le travail d'évaluation des normes. Il propose de consolider la gouvernance du CNEN en portant de trois à quatre le nombre de vice-présidents, afin de garantir une représentativité de chaque catégorie de collectivité territoriale, et d'étendre ses pouvoirs, afin de renforcer son contrôle sur la production et la qualité des normes à destination des collectivités locales. Ainsi, le CNEN pourra apprécier les études et fiches d'impact concernant le stock et le flux de normes.

Enfin, l'article 38 maintient la limitation du droit syndical des membres du corps préfectoral, pour tenir compte de la réforme de la haute fonction publique. Il vise à maintenir la situation historique des agents occupant les fonctions de préfet et de sous-préfet.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1	Permettre le remplacement ponctuel des délégués titulaires et suppléants dans les commissions d'appel d'offre et commission de délégation de service public en cas d'empêchement	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
2	Simplifier la mise à jour des statuts des EPCI	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
3	Permettre de déroger à l'élection des vice-présidents des syndicats au scrutin secret	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
4	Allonger le délai de convocation du conseil municipal de 15 à 30 jours en cas de décès ou de démission du maire ou d'un adjoint	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
5	Réhausser le seuil déclenchant le second arrêt d'un PLUi	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
6	Introduire une convention fixant les modalités des transferts de compétence aux EPCI	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
7	Autoriser la transmission des convocations au conseil municipal par voie électronique dans les départements du Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
8	Etendre les compétences déléguées à l'exécutif local par l'organe délibérant	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
9	Expérimenter la simplification de l'attribution des aides aux étudiants en Bourgogne-Franche-Comté	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
10	Simplification des conditions de composition, de fonctionnement et d'attributions des conseils de développement	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
11	Faciliter le régime de fusion des associations syndicales de propriétaires et faciliter la dissolution des SAVP et des ASA	Sans objet.	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)
12	Supprimer les compétences des préfets relatives aux routes à grande circulation dans les départements des Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne	Groupe interministériel permanent de sécurité routière (GIPSR) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
13	Supprimer l'obligation de publier de la fiche de poste en cas de renouvellement d'un contractuel	Conseil commun de la fonction publique (CCFP) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
14	Suppression de l'obligation de l'épreuve orale pour les concours sur titres	Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
15	Extinction progressive du congé spécial des fonctionnaires territoriaux après emploi fonctionnel	Conseil national d'évaluation des norme (CNEN) Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)	Sans objet.
16	Allègement de la procédure de mise à disposition du fonctionnaire territorial	Conseil supérieur de la fonction publique territoriale	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
		Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	
17	Abrogation de l'article 7 de la loi du 30 décembre 2023 relatif à la promotion des secrétaires de mairie	Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
18	Automatiser les subventions annuelles de fonctionnement France Services	Sans objet.	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)
19	Faciliter la restauration des monuments historiques appartenant à de petites communes en autorisant le cumul des financements relevant des directions régionales aux affaires culturelles (DRAC) et la dotation d'équipement pour les territoires ruraux (DETR)	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
20	Relever le seuil de 3000 à 3500 habitants à partir duquel il est autorisé la fusion des budgets annexes eau et assainissement dès lors que les règles de gestion sont les mêmes	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
21	Ratification de l'ordonnance relative à la généralisation du compte financier unique	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
22	Autoriser les syndicats d'énergie à prendre en charge et à financer la rénovation énergétique des bâtiments des communes non membres	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet
23	Permettre aux collectivités de garantir les engagements de l'Agence France Locale à un montant supérieur à leur encours	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Aucune

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
	de dette pour réduire le coût du financement		
24	Modification des modalités de révision unilatérale des montants de compensation dans la situation de perte de recettes liées à une perte de base d'imposition	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
25	Permettre à une commune d'être intégrée, pour une partie de son territoire, à un parc national (PN) et, pour une autre partie, à un parc naturel régional (PNR)	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
26	Permettre à l'exécutif de définir les modalités de mise à disposition du public du projet de modification des SCoT et des PLU	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
27	Supprimer la publication des conventions APL	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
27	Réduire le délai d'acquisition des biens sans maître par les communes	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
29	Favoriser le développement des stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) dans les outre-mer et en Corse	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) ; Conseil national de la mer et des littoraux ; Conseil national de la transition écologique ; Conseils régionaux de Guadeloupe et de la Réunion Assemblées de Guyane et de Martinique Assemblée de Mayotte	Sans objet.
30	Transmission par l'administration fiscale, à certains services de l'Etat et organismes, aux collectivités	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
	territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'une liste de locaux recensés à des fins de gestion de la taxe d'habitation et des taxes sur les logements vacants.		
31	Simplifier la procédure de création des périmètres délimités des abords autour des monuments historiques	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
32	Informers les tiers lors de la reprise administrative d'une sépulture en terrain commun	Conseil national des Opérations funéraires (CNOF) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
33	Supprimer l'obligation de devis et élargissement des possibilités d'interventions à domicile des opérateurs funéraires	Conseil national des Opérations funéraires (CNOF) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
34	Accroître les prérogatives du représentant de l'Etat lors de l'instruction d'une demande d'autorisation de création ou d'extension d'un crématorium	Conseil national des Opérations funéraires (CNOF) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
35	Supprimer l'obligation de créer une caisse des écoles	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
36	Simplifier l'attribution des droits simples et de la délivrance de la carte mobilité inclusion	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées (CNCPH)	Sans objet.
37	Renforcer le rôle du Conseil national d'évaluation des normes	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
38	Encadrement du droit syndical des préfets et des sous-préfets	Conseil supérieur de la fonction publique d'Etat (CSFPE)	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1	Permettre le remplacement ponctuel des délégués titulaires et suppléants dans les commissions d'appel d'offre et commission de délégation de service public en cas d'empêchement	Sans objet.	Sans objet.
2	Simplifier la mise à jour des statuts des EPCI	Sans objet.	Sans objet.
3	Permettre de déroger à l'élection des vice-présidents des syndicats au scrutin secret	Sans objet.	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
4	Allonger le délai de convocation du conseil municipal de 15 à 30 jours en cas de décès ou de démission du maire ou d'un adjoint	Sans objet.	Sans objet.
5	Réhausser le seuil déclenchant le second arrêt d'un PLUi	Sans objet.	Sans objet.
6	Introduire une convention fixant les modalités des transferts de compétence aux EPCI	Sans objet.	Sans objet.
7	Autoriser la transmission des convocations au conseil municipal par voie électronique dans les départements du Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle	Sans objet.	Sans objet.
8	Etendre les compétences déléguées à l'exécutif local par l'organe délibérant	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. Direction générale des collectivités locales
9	Expérimenter la simplification de l'attribution des aides aux étudiants en Bourgogne-Franche-Comté	Sans objet.	Sans objet.
10	Simplification des conditions de composition, de fonctionnement et d'attributions des conseils de développement	Sans objet.	Sans objet.
11	Faciliter le régime de fusion des associations syndicales de propriétaires et faciliter la dissolution des SAVP et des ASA	Sans objet.	Sans objet.
12	Supprimer les compétences des préfets relatives aux routes à grande circulation dans les départements des Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne	Décret en Conseil d'Etat.	Ministère de l'intérieur. Direction de la sécurité routière.

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
13	Supprimer l'obligation de publier de la fiche de poste en cas de renouvellement d'un contractuel	Sans objet.	Sans objet.
14	Suppression de l'obligation de l'épreuve orale pour les concours sur titres	Sans objet.	Sans objet.
15	Extinction progressive du congé spécial des fonctionnaires territoriaux après emploi fonctionnel	Sans objet.	Sans objet
16	Allègement de la procédure de mise à disposition du fonctionnaire territorial	Sans objet.	Sans objet.
17	Abrogation de l'article 7 de la loi du 30 décembre 2023 relatif à la promotion des secrétaires de mairie	Sans objet	Sans objet
18	Automatiser les subventions annuelles de fonctionnement France Services	Sans objet.	Sans objet.
19	Faciliter la restauration des monuments historiques appartenant à de petites communes en autorisant le cumul des financements relevant des directions régionales aux affaires culturelles (DRAC) et la dotation d'équipement pour les territoires ruraux(DETR)	Sans objet.	Sans objet.
20	Relever le seuil de 3000 à 3500 habitants à partir duquel il est autorisé la fusion des budgets annexes eau et assainissement dès lors que les règles de gestion sont les mêmes	Sans objet.	Sans objet.
21	Ratification de l'ordonnance relative à la généralisation du compte financier unique	Sans objet.	Sans objet.
22	Autoriser les syndicats d'énergie à prendre en charge et à financer la	Sans objet	Sans objet

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
	renovation énergétique des bâtiments des communes non membres		
23	Permettre aux collectivités de garantir les engagements de l'Agence France Locale à un montant supérieur à leur encours de dette pour réduire le coût du financement	Décret simple	Ministère de l'aménagement des territoires et de la décentralisation, Direction générale des collectivités territoriales (DGCL) Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, Direction générale du Trésor (DGT)
24	Modification des modalités de révision unilatérale des montants de compensation dans la situation de perte de recettes liées à une perte de base d'imposition	Sans objet.	Sans objet.
25	Permettre à une commune d'être intégrée, pour une partie de son territoire, à un parc national (PN) et, pour une autre partie, à un parc naturel régional (PNR)	Sans objet.	Sans objet.
26	Permettre à l'exécutif de définir les modalités de mise à disposition du public du projet de modification des SCoT et des PLU	Sans objet.	Sans objet.
27	Supprimer la publication des conventions APL	Sans objet.	Sans objet.
28	Réduire le délai d'acquisition des biens sans maître par les communes	Sans objet.	Sans objet.
29	Favoriser le développement des stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) dans les outre-mer et en Corse	Sans objet.	Sans objet.
30	Transmission par l'administration fiscale, à certains services de l'Etat	Décret en Conseil d'Etat	Ministère chargé du logement DGALN/DHUP

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
	et organismes, aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'une liste de locaux recensés à des fins de gestion de la taxe d'habitation et des taxes sur les logements vacants.		
31	Simplifier la procédure de création des périmètres délimités des abords autour des monuments historiques	Sans objet.	Sans objet.
32	Informers les tiers lors de la reprise administrative d'une sépulture en terrain commun	Sans objet.	Sans objet.
33	Supprimer l'obligation de devis et élargissement des possibilités d'interventions à domicile des opérateurs funéraires	Sans objet.	Sans objet.
34	Accroître les prérogatives du représentant de l'Etat lors de l'instruction d'une demande d'autorisation de création ou d'extension d'un crématorium	Sans objet.	Sans objet.
35	Supprimer l'obligation de créer une caisse des écoles	Sans objet.	Sans objet.
36	Simplifier l'attribution des droits simples et de la délivrance de la carte mobilité inclusion	Arrêté.	Ministère de la Santé, des Familles, de l'Autonomie et des Personnes handicapées Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)
37	Renforcer le rôle du Conseil national d'évaluation des normes	Sans objet.	Sans objet.
38	Encadrement du droit syndical des préfets et des sous-préfets	Arrêté	Ministère de l'intérieur. Direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur.

TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS

Indicateur	Description et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
Nombre de seconde délibération d'arrêt de PLUi, suite à l'avis défavorable d'une commune membre	Cet indicateur a vocation à être collecté par Docurba, sur la base des remontées faites par les directions départementales des territoires (et de la mer)	Baisse	5 ans	<u>Article 5 -</u> Réhausser le seuil déclenchant le second arrêt d'un plan local d'urbanisme intercommunal
Nombre de conventions annexées aux décisions juridiques de transfert de compétence à un EPCI	Cet indicateur illustre le nombre de conventions prises dans le cadre de cette disposition. Cet indicateur illustrera également le nombre de transferts de compétence réalisés.	En valeur : le nombre de conventions adoptées et annexées aux décisions de transfert de compétence	Evaluation à 6 ans (durée d'une mandature municipale et communautaire)	<u>Article 6 -</u> Introduction d'une convention fixant les modalités des transferts de compétence aux EPCI
Nombre de convocations transmises de manière dématérialisée	L'indicateur reflète l'évolution du nombre de convocations du conseil municipal transmises de manière dématérialisée	90% des convocations transmises de manière dématérialisée	1 an	<u>Article 7 -</u> L. 2541-2 du CGCT : autorisation la transmission de la convocation par voie dématérialisée
Effet de l'expérimentation sur l'octroi des aides concernées par l'expérimentation Arrimage d'autres régions	Réduction du délai d'octroi des aides et/ou simplification administrative Nombre de régions ayant décidé de participer à l'expérimentation dans le délai d'un an après promulgation de la loi	Réduction du délai d'octroi et des charges administratives associées pour la région	5 ans	<u>Article 9 -</u> Expérimenter, en région Bourgogne-Franche-Comté, une simplification de l'attribution des aides aux étudiants

Nombre d'associations syndicales autorisées et de SAVP dissoutes d'office	Mesurer l'impact de la mesure sur les ASA et SAVP inactives	Progression du nombre de dissolution d'office	6 ans	<u>Article 11</u> – Préciser le régime de fusion des associations syndicales de propriétaires (possibilité d'une fusion-absorption), faciliter la dissolution des SAVP et des ASA
Nombre de candidats aux concours sur titres dont l'épreuve orale a été supprimée	Déterminer le nombre de candidats bénéficiaires de cette mesure de simplification	Augmentation	Trois ans après la mise en œuvre de la mesure (point de départ : entrée en vigueur du décret supprimant l'obligation de l'épreuve orale pour le cadre d'emplois concerné)	<u>Article 14</u> La suppression de l'obligation de l'épreuve orale pour certains concours sur titres permettra de contribuer à l'attractivité de la fonction publique territoriale (FPT)
Délai de versement de la part FNADT aux structures bénéficiaires	La réduction de la charge administrative aux porteurs et aux instructeurs permettra un paiement plus rapide des subventions forfaitaires (amélioration de la santé financière des structures et prévisibilité des ressources).	Diminution des délais de paiement en faveur des structures bénéficiaires. Ce dernier intervenant dès le 1 ^{er} trimestre de l'année N.	Septembre N	<u>Article 18</u> – Automatiser les subventions annuelles de fonctionnement France Services
Durée moyenne d'instruction d'une convention APL	Durée moyenne écoulée entre l'initiation d'une convention APL et sa validation.	Réduction de cette durée	Evaluation sur l'année suivant l'entrée en vigueur de la mesure	<u>Article 27</u> – Supprimer la publication des conventions APL
Nombre de périmètres délimités des	Nombre de PDA créés chaque année dénombrés par les directions régionales des affaires	Augmentation du nombre de périmètres délimités des	2028 / 2029	<u>Article 31</u> - Simplification de la procédure de création des PDA autour des

abords créés par an	culturelles (pôles patrimoine et espaces protégés, qui englobent conseillers pour l'architecture et unités départementales de l'architecture et du patrimoine (ABF). Remontée annuelle des données à la direction générale des patrimoines et de l'architecture	abords de 50 à 100 chaque année		monuments historiques prévue par l'article L.621-31 du code du patrimoine
Nombre d'autorisation d'extension / création de crématorium données tous les 2 ans	Nombre d'arrêtés préfectoraux pris pour créer ou étendre un crématorium (données issues du référentiel des opérateurs funéraires)	Indicateur de suivi sans objectif de tendance	Tous les 2 ans (pour coïncider avec le rapport du conseil national des opérations funéraires-CNOF)	<u>Article 34</u> : Accroître les prérogatives du représentant de l'Etat lors de l'instruction d'une demande d'autorisation de création ou d'extension d'un crématorium
Nombre de caisses des écoles supprimées dans les 3 ans qui suivent l'entrée en vigueur de l'article	Avoir une remontée par les préfetures du nombre de délibérations des caisses décidant la dissolution	Simplifier la gouvernance et la gestion d'activités éducatives liées à la scolarité : restauration scolaire, aides aux élèves, réussite éducative	31 décembre 2027	<u>Article 35</u> : Supprimer l'obligation de créer une caisse des écoles

TITRE I^{ER} – SIMPLIFICATION DU FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS

Article 1 – Permettre le remplacement ponctuel des délégués titulaires et suppléants dans les commissions d'appel d'offre et commission de délégation de service public en cas d'empêchement

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les commissions d'appel d'offres ont pour rôle d'attribuer les marchés publics des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements dont la valeur estimée est égale ou supérieure aux seuils européens des procédures formalisées. Les commissions de délégation de service public et autres contrats de concession sont chargées de dresser la liste des candidats admis à présenter une offre après examen des dossiers de candidature et d'établir un rapport analysant les différentes offres présentées pour tous les contrats de concession ou de délégation de service public passés par les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements. Les deux types de commissions émettent également un avis sur les projets d'avenant entraînant une augmentation du montant global du contrat supérieure à 5%.

L'article [L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT) prévoit que les commissions de délégation de service public et autres contrats de concession et, par renvoi de l'article [L. 1414-2 du même code](#), les commissions d'appel d'offres sont composées, outre l'autorité habilitée à signer le contrat ou son représentant, de trois (pour les communes de moins de 3 500 habitants) ou cinq (pour toutes les autres collectivités) membres titulaires et d'autant de membres suppléants, élus par l'assemblée délibérante en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

La présence de tous les membres titulaires ou de leurs suppléants n'est pas requise pour la tenue de ces commissions, dans la mesure où l'article précité instaure un quorum de plus de la moitié des membres sur première convocation, quorum qui n'est plus requis sur seconde convocation.

Si lesdites commissions peuvent ainsi toujours se tenir, c'est dans l'hypothèse d'une seconde convocation pour défaut de quorum avec un nombre réduit de membres, ce

qui peut nuire à son efficacité ainsi qu'à l'intention du législateur d'assurer la transparence ainsi qu'une représentation pluraliste au sein de ces commissions locales affirmée à l'article [L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales](#).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les dispositions actuelles sur la composition et le fonctionnement des commissions d'appel d'offres et des commissions de délégation de service public et autres contrats de concession ne se rattachent à aucun article ou principe constitutionnel précis les concernant spécifiquement.

Elles se rattachent au principe de libre administration des collectivités territoriales, lequel s'exerce dans les conditions prévues par la loi en vertu de l'article 72 de la Constitution.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Aucun traité, convention ou autre texte d'origine internationale ou européenne ne vient prévoir ou encadrer l'existence, la composition et/ou le fonctionnement des commissions d'appel d'offres et des commissions de délégation de service public et autres contrats de concession.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les dispositions régissant les règles de quorum et de représentation au sein des commissions de délégation de service public et autres contrats de concession et des commissions d'appel d'offres sont fixées par la loi, qu'il est nécessaire de modifier si l'on souhaite faciliter leur fonctionnement. Les dispositions législatives actuelles, qui ne permettent aux membres titulaires de ces commissions de désigner ponctuellement un suppléant en cas d'indisponibilité de tous les suppléants de la liste, ne sont pas satisfaisantes car elles conduisent à recourir trop souvent à une seconde convocation de la commission pour absence de quorum, la commission se prononçant

dans ce cadre dans une formation très restreinte sans condition de quorum. Il convient donc d'assouplir les règles de suppléance actuellement en vigueur.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure nouvelle vise à limiter les cas de recours aux secondes convocations sans quorum et permettre aux commissions de délégation de service public et autres contrats de concession et des commissions d'appel d'offres de se prononcer dans un format plus collégial et représentatif, en autorisant leurs membres titulaires à désigner un suppléant membre de l'assemblée délibérante en cas d'indisponibilité des suppléants de la commission.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé d'accroître, jusqu'au double, le nombre de membres suppléants par rapport au nombre de membres titulaires, afin d'offrir de plus grandes possibilités de remplacement par liste. Cette option n'a pas été retenue car considérée comme trop complexe à mettre en œuvre et ne garantissant pas de façon certaine la disponibilité des suppléants de la liste.

Il a aussi été envisagé de prévoir le recours automatique au candidat non élu figurant sur la même liste qui suit le dernier candidat élu comme membre suppléant. Cette option n'étant pas opérationnelle en toute circonstance (dernier candidat ou démissions des candidats suivants), elle n'a pas été retenue.

Il a enfin été envisagé de ne pas modifier le droit en vigueur. Cette option n'a pas été retenue car elle ne permettait pas d'apporter la souplesse et la flexibilité attendues par les élus locaux s'agissant du fonctionnement de ces commissions.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article retient la possibilité pour le membre titulaire empêché, en l'absence de membres suppléants disponibles sur sa liste, de désigner une personne de son choix parmi les membres de l'assemblée délibérante pour le remplacer à une séance de la commission.

Cette solution permet de tenir compte de la situation où il n'y aurait pas de candidat non élu sur la liste à laquelle appartient le membre titulaire, du fait de la présentation d'une liste incomplète et/ou de l'élection de l'ensemble des candidats de la liste.

Elle permet également à ce membre de privilégier le recours à un membre de son groupe politique, afin notamment de préserver les droits de l'opposition. Elle permet également, le cas échéant, à l'élu empêché de faire appel à un élu n'appartenant pas à son groupe politique en cas d'absence d'autres élus de son groupe à l'assemblée délibérante ou d'indisponibilité de ces derniers.

Cette option est apparue comme celle conférant le plus de souplesse.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article insère à l'article [L. 1411-5 du CGCT](#) un nouvel alinéa permettant au membre titulaire de commission qui ne peut pas participer à une réunion de cette instance de désigner un membre de l'assemblée délibérante afin qu'il siège à sa place en cas d'indisponibilité de l'ensemble des membres suppléants élus.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La mesure ne contrevient à aucune norme internationale ou européenne.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La mesure relève de la seule organisation interne des collectivités territoriales et ne conduit à la mise en œuvre d'aucune ressource ou dépense nouvelle, que ce soit de la part de l'Etat, de ses établissements publics ou des organismes de Sécurité sociale.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

La mesure relève de la seule organisation interne des collectivités territoriales et, à ce titre, ne peut avoir d'impact sur les particuliers et les associations.

Pour les particuliers pris en tant qu'habitants d'une collectivité territoriale, elle ne peut se traduire, le cas échéant, que par un meilleur fonctionnement des commissions d'appel d'offres et des commissions de délégation de service public et autres contrats de concession relevant de cette collectivité.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure est de nature à faciliter le fonctionnement des collectivités territoriales, et plus particulièrement de leurs commissions d'appel d'offres et de leurs commissions de délégation de service public et autres contrats de concession.

Elle n'aura aucun impact sur le plan financier, ni même en termes d'organisation d'élections internes.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mise en œuvre de la possibilité offerte par la mesure relève de la seule responsabilité des élus locaux et n'impacte donc en rien le travail des services des collectivités territoriales.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Aucune disposition ne prévoyant des règles particulières en terme de représentation des femmes et des hommes ni dans les commissions d'appel d'offres ou de délégation de service public et autres contrats de concession, ni dans les listes sur lesquelles sont élus leurs membres titulaires et suppléants, le choix d'un représentant suppléant en dehors de ces listes n'est pas susceptible de porter atteinte à ce principe d'égalité.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

L'article [L. 1411-5 du CGCT](#) modifié par le présent article s'applique dans les départements et régions d'Outre-mer ainsi que dans les collectivités d'outre-mer soumis au principe d'identité législative (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon) en l'absence de dispositions d'adaptation pour ces territoires.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Article 2 – Simplifier la mise à jour des statuts des EPCI

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'intercommunalité constitue une forme ancienne de coopération locale permettant à des communes de gérer collectivement des équipements ou des services ainsi que de porter des projets communs de développement. Son existence est intrinsèquement liée à l'existence d'un très grand nombre de communes en France. Au 1^{er} janvier 2026, le bulletin d'information statistique de la direction générale des collectivités locales (DGCL) fait état de 34 875 communes.¹ Elle est aujourd'hui un acteur incontournable de l'action publique locale, aux côtés des trois niveaux de collectivités territoriales reconnus par l'article 72 de la Constitution.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont soit des syndicats de communes, soit des EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP). Cette seconde catégorie regroupe les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles.

Au 1^{er} janvier 2026, la France métropolitaine et les départements d'outre-mer comptent 1 252 EPCI-FP² :

- 21 métropoles, dont deux obéissant à un statut dérogatoire (métropole du Grand Paris et métropole d'Aix-Marseille-Provence) ;
- 14 communautés urbaines ;
- 230 communautés d'agglomération ;
- 987 communautés de communes.

Il convient également de relever que le nombre moyen de communes membres par EPCI-FP est d'environ 27, ce qui a des conséquences diverses en matière de gouvernance et de fonctionnement de ces structures.

A cette même date, les syndicats de communes sont au nombre de 5 282³.

Les EPCI sont des établissements publics administratifs. Leurs statuts sont approuvés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département intéressé. La loi prévoit qu'ils

¹ [BIS - Bulletin d'information statistique, N° 206 – Janvier 2026.](#)

² Ibid.

³ Ibid.

doivent comporter un certain nombre de mentions prévues à [l'article L. 5211-5-1](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT) : liste des communes membres, siège de l'établissement, durée pour laquelle il est constitué, compétences transférées à l'établissement.

Le CGCT distingue trois types de modifications statutaires :

- modifications relatives aux compétences (articles [L. 5211-16](#) à [L. 5211-17-2](#)) ;
- modifications relatives au périmètre (articles [L. 5211-18](#) à [L. 5211-19](#)) ;
- modifications relatives à l'organisation, qui comprennent également la durée de l'EPCI (article [L. 5211-20](#)).

En l'état du droit, l'ensemble de ces modifications font l'objet d'une délibération de l'organe délibérant de l'établissement public et sont subordonnées à l'accord des conseils municipaux des communes membres dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement. Conformément à l'article [L. 5211-5 du CGCT](#), cet accord doit être exprimé « *par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.* » Au terme de la procédure, la décision de modification est prise par arrêté du représentant de l'Etat. Cette procédure requiert donc une double validation de la modification des statuts de l'EPCI, celle de l'organe délibérant de l'EPCI et celles des conseils municipaux des communes membres.

Par ailleurs, certaines modifications statutaires font l'objet de dispositions législatives propres. A ce titre, il y a notamment lieu de mentionner les évolutions suivantes :

- répartition des sièges au sein de l'organe délibérant (article [L. 5211-6-1](#)) ;
- transformation d'un EPCI-FP en une autre catégorie d'EPCI-FP (article [L. 5211-41](#)) ;
- transformation et extension du périmètre d'un EPCI-FP (article [L. 5211-41-1](#)) ;
- transformation d'un syndicat de communes en communauté de commune ou communauté d'agglomération (article [L. 5211-41-2](#)) ;
- fusion entre un EPCI et au moins un EPCI-FP (article [L. 5211-41-3](#)).

Sauf exception, les modifications statutaires des syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'EPCI et ceux composés uniquement d'EPCI (article [L. 5711-1](#) du CGCT) ont lieu dans les mêmes conditions.

Or, cette procédure nécessitant une double consultation (celle de l'organe délibérant de l'EPCI et celle des communes membres), si elle est pertinente pour les modifications de statut liées aux compétences ou au périmètre n'est pas adaptée pour des modifications mineures pour lesquelles il y a un consensus local.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement « *dans les conditions prévues par la loi* ».

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la compétence de déterminer « les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. »

La Constitution n'impose pas de règles spécifiques pour les EPCI, ceux-ci n'étant ni des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution, ni des collectivités territoriales créées par la loi.

Ainsi, en application de l'article 34 de la Constitution, le législateur peut déterminer les règles applicables en matière de statut des EPCI.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

A l'occasion des concertations menées dans le cadre du « Roquelaure de la Simplification de l'action des collectivités »⁴, lancées au mois d'avril 2025, les services

⁴ [Dossier de presse du « Roquelaure de la Simplification », 28 avril 2025](#)

déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales ont mis en avant la complexité de la procédure de modification statutaire des EPCI prévue à l'article [L. 5211-20 du CGCT](#).

Les modifications statutaires opérées sur son fondement sont subordonnées à l'accord d'une majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres, alors qu'elles sont souvent de faible portée, participent de la gestion courante de l'établissement et font l'objet d'un consensus au niveau local. Ces modifications sont ensuite soumises à l'organe délibérant de l'EPCI.

Or, si une procédure aussi contraignante peut se comprendre pour les modifications significatives et politiquement sensibles, cette lourdeur procédurale est en revanche un véritable frein à des clarifications consensuelles et sans portée politique. Par exemple, il peut s'agir du changement de nom du groupement ou de son siège. L'actualisation des statuts peut également être rendue nécessaire par la fusion de deux communes membres ou la substitution de l'EPCI-FP à des communes au sein d'un syndicat de communes dont elles étaient jusqu'alors membres⁵.

Les dispositions régissant la procédure de modification statutaire des EPCI étant prévues par la loi, il est nécessaire pour la simplifier et lever les obstacles à certaines actualisations des statuts, de recourir à une évolution législative. Celle-ci s'inscrit dans le cadre de l'article 34 de la Constitution.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article a pour objet de simplifier le régime procédural des modifications statutaires relatives à l'organisation des EPCI. Il ne s'appliquera pas aux modifications essentielles (compétences, périmètres...).

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

La suppression de la majorité qualifiée nécessaire pour la consultation des communes membres de l'EPCI a été envisagée.

⁵ A titre d'illustration, le II de l'article [L. 5214-21 du CGCT](#) prévoit qu'une communauté de communes est substituée, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, à ses communes membres lorsque ces dernières adhèrent à un syndicat de communes qui comprend des communes extérieures à la communauté de communes.

Néanmoins, cette option ne permettrait pas d'atteindre pleinement l'objectif poursuivi. En effet, la complexité de la procédure tient davantage au principe de la consultation des communes membres qu'aux modalités de cette consultation. Au sein de chaque groupement, le nombre de communes membres a nettement augmenté au cours de la période récente. Entre 2010 et 2026, le nombre moyen de communes composant un EPCI-FP a plus que doublé passant de 13,3 à 27,8⁶. Ainsi, le fait de devoir consulter environ 27 communes membres, dont certaines ne réunissent leur conseil municipal qu'une fois par trimestre, apparaît comme une complexité insurmontable pour des modifications mineures.

Il a également été envisagé de réduire le délai imparti aux communes membres pour se prononcer. Si cette option permettait d'accélérer le processus de modification statutaire de l'EPCI, elle n'était cependant pas cohérente avec le calendrier de réunion des conseils municipaux de certaines communes.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue est de supprimer la consultation des conseils municipaux des communes membres sur les projets de modification statutaire relatifs à l'organisation de l'EPCI.

Ces projets seront seulement délibérés par l'organe délibérant de l'EPCI, au sein duquel chacune des communes est représentée, et décidés par arrêté du représentant de l'Etat.

Ni les modifications statutaires les plus importantes relatives aux compétences et au périmètre de l'établissement, ni celles pour lesquelles la loi prévoit des dispositions spéciales, ne sont concernées par le présent article.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

⁶ Département des études et des statistiques locales, DGCL

Le présent article supprime les deuxième et troisièmes alinéas de l'article [L. 5211-20 du CGCT](#).

La suppression de ces alinéas implique de modifier les articles [L. 5211-61](#) et [L. 5212-25](#) du même code, lesquels renvoient à la majorité qualifiée prévue par l'article [L. 5211-20](#).

Dans le premier cas, le renvoi opéré par l'article [L. 5211-61](#) est limité aux articles [L. 5211-17](#) à [L. 5211-19](#) en lieu et place des articles [L. 5211-17](#) à [L. 5211-20](#). Dans le second cas, le renvoi à l'article [L. 5211-20](#) est remplacé par un renvoi à l'article [L. 5211-17](#).

Ces modifications permettent de conserver un renvoi à la majorité qualifiée à ce jour prévue par les articles [L. 5211-61](#) et [L. 5212-25](#).

Compte tenu de leur sensibilité, les modifications relatives à la durée des syndicats de communes et communautés de communes sont expressément exclues du champ d'application du nouvel article L. 5211-20. Les articles L. 5212-5 et L. 5214-4 sont complétés afin de prévoir que la durée du syndicat de communes ou de la communauté de communes peut être modifiée dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 5211-17, c'est-à-dire dans les mêmes conditions de consultation et de majorité qu'aujourd'hui.

La disposition envisagée est conforme au cadre constitutionnel, qui attribue au législateur la compétence pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales et de leurs compétences.

Par ailleurs, la définition de la libre administration des collectivités territoriales, prévue à l'article 72 de la Constitution ne s'applique qu'aux collectivités territoriales, ce que les EPCI ne sont pas.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La suppression de la consultation des communes membres aura pour effet de réduire la charge administrative liée à l'organisation du vote des conseils municipaux et à la transmission des délibérations entre collectivités locales et à destination des services de l'Etat.

Cette évolution permettra, aussi, d'apporter une souplesse suffisante au niveau local pour que les statuts des EPCI-FP correspondent à la réalité de leur fonctionnement, ce qui est dans l'intérêt des collectivités territoriales.

Les conseils municipaux des communes membres ne seront plus consultés sur le projet de modification statutaire. Toutefois, les conseils municipaux seront informés de manière indirecte par le biais de leurs représentants au sein de l'organe délibérant de l'EPCI. Par ailleurs, les élus du conseil communautaires sont des élus municipaux et ils représentent leur commune au sein de l'EPCI.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La suppression de la consultation des communes membres aura pour effet de réduire la charge administrative liée à l'organisation du vote des conseils municipaux et à la transmission des délibérations entre collectivités locales et aux services de l'Etat. Elle aura donc des conséquences bénéfiques tant pour les services administratifs des collectivités territoriales ou des EPCI qui n'auront plus à s'assurer de la consultation de l'ensemble des communes membres, ce qui peut être une opération complexe, que pour les services de l'Etat qui n'auront plus à faire ce contrôle au moment de la validation des statuts.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.1. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

4.4.2. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.3. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.4. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et DE protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable le 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en application le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

Les procédures de modification des statuts entreprises avant l'entrée en vigueur de cette disposition seront soumises au droit applicable antérieur.

5.2.2. Application dans l'espace

Conformément au principe de l'identité législative, le présent article sera applicable de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

En revanche, il ne sera applicable dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution qu'à la condition que la loi le prévoit expressément. S'agissant de la Polynésie française, l'article [L. 5842-6 du CGCT](#) dispose, à ce jour, que l'article [L. 5211-20](#) y est applicable dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004. Le présent article prévoit à son 4° que cette rédaction est remplacée par celle issue de la loi à venir. Pour les syndicats de communes de cette collectivité, il est également prévu que l'article [L. 5212-25 du CGCT](#) s'y applique dans sa rédaction issue de la loi à venir (5°).

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Article 3 – Permettre de déroger à l'élection des vice-présidents des syndicats au scrutin secret

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des structures administratives permettant à plusieurs communes d'exercer des compétences en commun. Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales.

Il existe deux types d'EPCI: les EPCI à fiscalité propre (les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes) qui exercent des compétences obligatoires fixées par la loi et des compétences facultatives confiées par les communes et ceux sans fiscalité propre créés spécifiquement dans le but d'exercer certaines compétences.

Dans ce cadre, le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit pour ces EPCI qu'un président ainsi que des vice-présidents doivent être élus par l'organe délibérant, à la suite du renouvellement général des conseils municipaux. Ainsi, l'article [L. 5211-2 du CGCT](#) renvoie aux dispositions de ce même code relatives à l'élection du maire et des adjoints pour déterminer les règles applicables à l'élection du président et des membres du bureau de l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre.

[La loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l' élu local](#) a précisé, au sein de l'article [L. 5211-10 du CGCT](#), que l'ensemble des membres du bureau, qu'il s'agisse du président ou des autres membres, tels que les vice-présidents, sont élus au scrutin majoritaire uninominal. Cette précision législative ne fait que clarifier le régime juridique applicable à l'élection des membres du bureau des EPCI mais n'introduit aucune évolution sur le mode d'élection.

En outre, si ces règles sont précisées au sein d'un chapitre fixant les dispositions communes à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale, elles tendent aussi à s'appliquer à d'autres structures tels que les syndicats mixtes. En effet, le titre Ier du livre VII de la cinquième partie du CGCT opère également un renvoi vers les dispositions applicables aux EPCI.

Dès lors, comme « Les membres du bureau sont élus selon les modalités prévues à l'article L. 2122-7 », l'élection se déroule au scrutin uninominal secret à la majorité absolue ([CE, 11 mars 2009, n° 319243](#) ; [CE, 23 avril 2009, n° 319812](#)). Ainsi, il est procédé

successivement à l'élection de chacun des membres du bureau au scrutin uninominal à trois tours. En cas d'égalité, le plus âgé est élu. Ce mode de scrutin, individuel, exclut par conséquent toute obligation de parité. En outre, un candidat peut être désigné membre du bureau sans avoir préalablement déposé sa candidature.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement « dans les conditions prévues par la loi ».

Or, la disposition s'applique aux établissements publics de coopération intercommunale, qui ne sont pas des collectivités territoriales au sens de l'article 72.

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la compétence de déterminer « les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. »

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La réforme envisagée est conforme aux engagements européens et internationaux de la France. Elle n'entrave ni la liberté d'établissement (article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE) ni la libre prestation de services (article 56 TFUE).

Aucune disposition de niveau européen ou international ne régit la manière dont les exécutifs des collectivités territoriales ou de leurs groupements doivent être désignés.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La modification proposée répond à une difficulté de mise en œuvre des règles actuelles d'élection des vice-présidents des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés. En l'état du droit, l'article [L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales](#) impose que ces élections se déroulent au scrutin secret. Cette exigence

se révèle toutefois disproportionnée dans les situations, fréquentes, où une liste de vice-présidents fait l'objet d'un accord unanime préalablement arrêté au sein de l'organe délibérant.

Dans ces hypothèses de consensus, l'obligation de recourir à une succession de scrutins secrets individuels pour chacun des vice-présidents entraîne une lourdeur procédurale et un allongement significatif de la durée de la séance d'installation, sans véritable plus-value en termes de sincérité ou de liberté du vote. La préparation matérielle de ces scrutins mobilise de manière importante les services et les élus, alors même que l'issue du scrutin ne fait l'objet d'aucune contestation.

Il est donc nécessaire de faire évoluer les dispositions législatives pour permettre de simplifier cette procédure applicable seulement aux EPCI sans fiscalité propre.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le dispositif proposé vise ainsi à introduire une faculté encadrée, permettant à l'organe délibérant d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fermé de procéder à l'élection des vice-présidents à main levée, lorsque l'unanimité des membres présents le décide.

Le recours à l'unanimité comme condition préalable constitue une garantie procédurale forte : il exclut qu'un élu soit contraint de renoncer au bénéfice du scrutin secret contre sa volonté, et préserve la liberté de vote de chacun. Cette faculté n'a donc pas pour objet de remettre en cause le principe du secret du scrutin, mais d'offrir une souplesse ponctuelle et strictement consentie.

La mesure n'emporte aucune conséquence financière ni sur l'équilibre des compétences, mais constitue un ajustement procédural qui sécurise et clarifie un usage déjà parfois souhaité sur le terrain sans base légale expresse.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Une option envisagée consistait à autoriser l'élection des vice-présidents des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés à main levée dès lors qu'une majorité qualifiée de l'organe délibérant – par exemple les deux tiers de ses membres présents – se prononçait en ce sens. Cette approche aurait permis une souplesse plus large en

ne subordonnant pas la modalité de vote à un accord unanime. Elle visait une efficacité procédurale, tout en maintenant un seuil suffisamment élevé.

Toutefois, cette option a été écartée en raison du risque qu'elle présentait d'imposer une décision à une minorité des membres de l'organe délibérant, pouvant alors porter atteinte à la liberté de vote de chacun et aux droits de l'opposition.

3.2. OPTION RETENUE

Afin de préserver pleinement les droits de l'opposition et de garantir que la dérogation au scrutin secret ne résulte jamais d'une contrainte majoritaire, l'option retenue repose sur le principe du consensus unanime préalable de l'organe délibérant.

Cette solution assure une adhésion totale à la procédure dérogatoire d'élection à main levée et exclut tout risque d'atteinte à la liberté individuelle des élus, tout en répondant efficacement aux besoins d'allègement des séances.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article opère uniquement la création d'un nouvel article législatif dans le CGCT.

L'insertion de l'article L. 5211-10-1 B après l'article [L. 5211-10-1 A](#) complète le régime procédural commun aux organes exécutifs des EPCI, sans affecter les articles [L. 5212-1](#) (définissant les syndicats de communes) et [L. 5711-1](#) (définissant les syndicats mixtes fermés).

Elle ne remet pas en cause l'obligation générale de scrutin secret prévue par le premier alinéa de l'article [L. 5211-10](#), applicable aux EPCI-FP, mais introduit une dérogation facultative et strictement encadrée, applicable exclusivement aux syndicats de communes et aux syndicats mixtes fermés.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La réforme s'articule sans difficulté avec les engagements internationaux et européens de la France.

Comme indiqué au point 1.3, aucune disposition de niveau européen ou international ne régit la manière dont les exécutifs des collectivités territoriales ou de leurs groupements doivent être désignés. Les modifications envisagées ne contreviennent donc à aucun traité ou convention auquel la France serait partie.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

Sans objet.

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les syndicats de communes et les syndicats mixtes fermés ne constituent pas des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution, qui réserve cette qualification aux seules communes, départements et régions.

Par conséquent, la mesure proposée n'entraîne aucune incidence technique, financière ou organisationnelle sur les collectivités territoriales. Elle se limite à offrir une souplesse procédurale aux organes délibérants de certains EPCI sans fiscalité propre, sans modifier leurs compétences, leurs ressources ou leurs relations avec les

communes adhérentes, et sans générer de coûts ou de contraintes supplémentaires pour les collectivités au sens constitutionnel.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Cette mesure génère des impacts positifs sur les services administratifs des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés.

Le recours au vote à main levée dispensera les agents de l'organisation matérielle du scrutin ainsi que de la gestion éventuelle des contestations liées aux scrutins secrets. Cette facilitation réduit la charge de travail des services lors des séances d'installation, sans nécessiter de formations supplémentaires.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

Toutefois, celle-ci n'aura vocation qu'à être utilisée à l'occasion des séances des organes délibérants des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés au cours desquelles le président et les vice-présidents devront être élus. Cette mesure aura donc vocation à s'appliquer avant tout en début de mandat à l'occasion de la séance d'installation mais pourra également être utilisée en cours de mandature si le président et les vice-présidents doivent être à nouveau élus.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'appliquera à l'ensemble du territoire de la République française.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Article 4 – Allonger le délai de convocation du conseil municipal de 15 à 30 jours en cas de décès ou de démission du maire ou d'un adjoint

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Dans le cadre du fonctionnement des communes, l'article [L. 2122-14](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT) fixe le délai qui encadre la convocation du conseil municipal pour procéder à l'élection du maire ou d'un adjoint en cas de vacance, quel qu'en soit le motif (annulation de l'élection, démission, décès...).

Si le conseil municipal est complet, la convocation du conseil pour procéder à l'élection du maire et des adjoints doit être réalisée dans un délai de 15 jours.

Ce délai de 15 jours fixé par le législateur concerne uniquement l'envoi de la convocation du conseil municipal et non la date de sa tenue, pour laisser aux communes le temps nécessaire pour prendre en compte l'ensemble des opérations relatives à l'organisation de cette réunion du conseil municipal au cours de laquelle il doit être procédé à l'élection du maire ou d'un adjoint.

Par ailleurs, dans cette situation, un adjoint ou un conseiller municipal assure l'intérim des fonctions de maire dans la plénitude des fonctions, jusqu'à ce qu'un maire soit désigné selon les règles prévues à l'[article L. 2122-15](#) du CGCT. Ainsi, il n'y a pas de carence de l'exécutif local.

Ces règles de convocation de l'instance délibérante pour élire les membres de l'exécutif (président et vice-présidents) s'appliquent également aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avec ou sans fiscalité propre (par renvoi de [l'article L. 5211-2 du CGCT](#)).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement « dans les conditions prévues par la loi ».

Les communes sont des collectivités locales au sens de l'article 72 de la Constitution, le législateur peut donc régir les modalités de leur libre administration.

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la compétence de déterminer « les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. »

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La réforme envisagée est conforme aux engagements européens et internationaux de la France.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les préfetures et les associations d'élus ont indiqué que le délai actuel de convocation de quinze jours, tel que prévu par la loi, est considéré comme trop contraignant pour les communes de taille modeste.

Or, ces dispositions ayant été prévues par le législateur, il est nécessaire de recourir à une évolution législative pour étendre ce délai à trente jours.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de simplifier le fonctionnement des conseils municipaux en allongeant raisonnablement de 15 à 30 jours le délai d'envoi de la convocation du conseil municipal pour élire le nouveau maire et les nouveaux adjoints.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le maintien du délai prévu par la réglementation actuelle a été envisagé, mais il ne répondait pas au besoin, exprimé par de nombreux acteurs, de disposer d'un délai raisonnablement plus long que celui de 15 jours actuellement applicable.

3.2. OPTION RETENUE

Afin de simplifier le fonctionnement des conseils municipaux, il est décidé d'allonger le délai d'envoi de la convocation des conseils municipaux à trente jours pour procéder au remplacement du maire ou des adjoints en cas de vacance. Ce délai répond à l'exigence de souplesse exprimée par l'échelon local sans excéder un délai raisonnable.

Cette disposition s'appliquera également par renvoi aux EPCI, en étendant également de 15 à 30 jours le délai applicable pour envoyer la convocation de l'instance délibérante pour procéder à l'élection du président et des vice-présidents en cas de vacance.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le premier alinéa de l'article [L. 2122-14 du CGCT](#) est modifié pour porter de 15 à 30 jours le délai de convocation du conseil municipal en cas de vacance du maire ou d'un ou plusieurs adjoints. Cette mesure s'inscrit dans le cadre constitutionnel en vigueur qui confie au législateur le soin de fixer les règles applicables au fonctionnement des collectivités territoriales.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Cette disposition ne contrevient à aucun traité ni aucune convention auquel la France serait partie.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Cette disposition ne crée pas de contraintes nouvelles pour le fonctionnement des communes. Elle se borne à étendre le délai existant pour la convocation du conseil municipal pour procéder au remplacement du maire ou des adjoints en cas de vacance et constitue donc au contraire une mesure de souplesse pour les communes.

Cette mesure permettra de mieux répondre aux besoins des communes de petite taille.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'extension du délai laissera davantage de temps aux services administratifs des communes et des EPCI pour organiser l'élection du nouveau maire ou président, tout en restant dans un délai raisonnable.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition s'applique sur l'ensemble du territoire de la République française (hexagone, Outre-mer).

Conformément au principe d'identité législative, les dispositions de l'article [L. 2122-14](#) sont pleinement applicables aux communes des départements et régions d'outre-mer.

Par renvoi de l'article L. 2573-6, l'article L. 2122-14 est applicable aux communes de Polynésie française dans sa rédaction résultant de [l'ordonnance n°2009-1530 du 10 décembre 2009](#).

L'article [L. 2122-14](#) ne s'applique pas dans les communes de Nouvelle-Calédonie, dans la mesure où une disposition spéciale s'y applique : l'article [L. 122-7 du code des communes de Nouvelle-Calédonie](#) prévoit que « [...] lorsque l'élection est annulée ou que, pour toute autre cause, le maire et les adjoints ont cessé leurs fonctions, le

conseil, s'il est au complet, est convoqué pour procéder au remplacement dans le délai de quinzaine. [...] ».

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Article 5 – Réhausser le seuil déclenchant le second arrêt d'un PLUi

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme, issu de la [loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain](#), qui traduit le projet d'aménagement et de développement durable d'un territoire et le formalise dans des règles d'utilisation des sols opposables aux autorisations d'urbanisme.

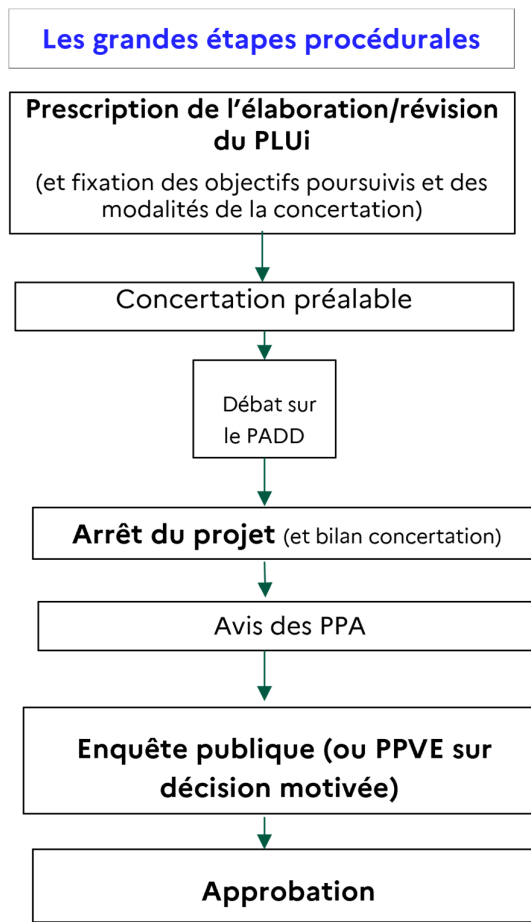
Le plan local d'urbanisme peut être élaboré à l'échelle d'une commune ou d'une intercommunalité.

L'échelle intercommunale peut s'imposer comme un échelon pertinent des plans locaux d'urbanisme. Elle permet de répondre à des enjeux territoriaux plus larges, dépassant le seul cadre communal, et de renforcer la cohérence et la solidarité territoriales.

L'intercommunalité est souvent l'échelle à laquelle s'organise l'essentiel des activités quotidiennes. Elle apparaît comme une échelle adaptée pour concevoir les mesures adaptées aux enjeux du territoire, tout en valorisant et renforçant la complémentarité des communes.

Aussi, pour favoriser l'émergence de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), la [loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové](#) (dite loi ALUR) a instauré le transfert automatique de la compétence en matière de plan local d'urbanisme aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), sauf si une minorité de blocage des communes membres s'y oppose. Cette minorité est fixée à un minimum de 25% des communes représentant au moins 20% de la population de l'EPCI.

Ce transfert de compétence s'est accompagné d'un renforcement des modalités d'association des communes membres aux différents stades de la procédure d'élaboration ou de révision du PLUi.



Le code de l'urbanisme prévoit une collaboration étroite des communes membres lors de l'élaboration ou de la révision d'un PLUi. Les modalités de cette collaboration sont arrêtées après la réunion d'une conférence intercommunale rassemblant l'ensemble des maires des communes membres ([article L. 153-8 du code de l'urbanisme](#)). Cette conférence intercommunale des maires doit également être réunie avant l'approbation du PLUi par le conseil communautaire ([article L. 153-21 du code de l'urbanisme](#)).

Parmi ces modalités d'association, [l'article L. 153-15 du code de l'urbanisme](#) prévoit en outre qu'une seconde délibération sur le projet de PLUi arrêté est nécessaire en cas de désaccord d'une commune membre de l'EPCI sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement.

Initialement, la loi ALUR prévoyait que le nouvel arrêt du projet intervenait à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

La [loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique](#) a apporté un premier assouplissement à ce dispositif en exigeant une majorité qualifiée uniquement dans le cas où le projet de

PLUi est de nouveau arrêté, sans modification. Lorsque le projet de plan local d'urbanisme est modifié pour tenir compte de l'avis précédemment émis par une commune et que la commune consultée sur cette modification émet un avis favorable ou garde le silence pendant deux mois, le projet modifié de PLUi peut être arrêté à la majorité des suffrages exprimés.

Si l'on comprend l'objectif poursuivi par l'article [L. 153-15 du code de l'urbanisme](#) qui est de garantir la prise en compte des intérêts des communes membres, son seuil est excessif en ce qu'il conduit à ce que l'opposition d'une seule commune oblige l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à délibérer à nouveau sur le projet de PLUi arrêté.

Une commune peut donc, à elle toute seule, bloquer l'arrêt du projet de PLUi et rallonger considérablement les délais de procédure (déjà longs, le délai moyen d'élaboration d'un PLU intercommunal étant de 4 à 5 ans), compromettant l'objectif de généralisation des PLUi poursuivi par le législateur depuis la loi ALUR. Or, notamment dans les EPCI comportant un grand nombre de communes, il est fréquent qu'au moins une commune émette un avis défavorable.

Pour réduire ces situations de blocage, la présente mesure vise à encadrer plus strictement le seuil de déclenchement du second arrêt de PLUi prévu à l'article [L. 153-15 du code de l'urbanisme](#).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 72 de la Constitution consacre le principe de libre administration des collectivités territoriales⁷ selon lequel, dans les conditions prévues par la loi, les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Par ailleurs, l'article 34 de la Constitution prévoit que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

Enfin, l'article 6 de la charte de l'environnement prévoit 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. Son article 7 consacre en outre le principe selon lequel toute

⁷ La libre administration est un principe à valeur constitutionnelle ([Cons. const. 23 mai 1979, n° 79-104 DC](#), § 9).

personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

[L'article L. 153-15 du code de l'urbanisme](#) prévoit qu'une seconde délibération sur le projet de PLUi arrêté est nécessaire en cas de désaccord d'une commune membre de l'EPCI sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement.

Ce seuil est excessif en ce qu'il conduit à ce que l'opposition d'une seule commune oblige l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à délibérer à nouveau sur le projet de PLUi arrêté.

Une commune peut, à elle toute seule, bloquer l'arrêt du projet de PLUi et rallonger les délais de procédure, compromettant l'objectif de généralisation des PLUi poursuivi par le législateur depuis la loi ALUR. Or, notamment dans les EPCI comportant un grand nombre de communes, il est fréquent qu'au moins une commune émette un avis défavorable.

Pour réduire ces situations de blocage, le présent article vise à encadrer plus strictement le seuil de déclenchement du second arrêt de PLUi prévu à [l'article L. 153-15 du code de l'urbanisme](#).

L'article [L. 153-15 du code de l'urbanisme](#) qu'il est proposé de modifier est de rang législatif. La présente mesure relève donc nécessairement du niveau législatif.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article [L. 153-15 du code de l'urbanisme](#) prévoit qu'une seconde délibération portant sur l'arrêt du projet de PLUi est requise en cas d'avis défavorable d'une commune membre. Ce mécanisme impose une nouvelle consultation des personnes publiques associées avec un délai supplémentaire de trois mois et une nouvelle délibération de l'organe délibérant, ce qui retarde d'autant l'approbation du document.

La présente mesure a pour objet de réhausser ce seuil d'opposition afin d'éviter le recours systématique à ce dispositif spécialement au sein des EPCI comportant un grand nombre de communes, et ainsi permettre de simplifier la procédure d'adoption du PLUi.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Les différentes options ont porté sur le seuil d'opposition à retenir pour déclencher un second arrêt du PLUi.

L'une des options envisagées consistait à reprendre une proposition issue d'un amendement parlementaire déposé dans le cadre de la [loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#) dite loi ELAN visant à retenir un seuil d'opposition correspondant à « un tiers des communes représentant au moins la moitié de la population » ([amendement n° 2415 déposé à l'Assemblée nationale](#)).

Cette proposition a été écartée car ce seuil repose sur un double critère (nombre de communes et population) qui est apparu difficilement atteignable, d'autant que les dispositions sur lesquelles portent l'avis défavorable doivent concerner directement les communes consultées.

Cette option impose en effet la réunion de trois critères cumulatifs qui rendraient, à l'inverse du dispositif existant, la mesure difficilement mobilisable par les communes membres de l'EPCI :

- un critère lié au nombre de communes (un tiers des communes) ;
- un critère démographique (la moitié de la population de l'EPCI) ;
- enfin, les dispositions sur lesquelles portent l'avis défavorable doivent concerner directement toutes les communes à l'origine de l'avis, c'est-à-dire un tiers des communes de l'EPCI, ce qui représente une proportion conséquente de l'intercommunalité.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à déclencher le second arrêt du PLUi uniquement si au moins deux communes sont défavorables ou si l'avis défavorable est porté par une commune représentant au moins 50 % de la population de l'EPCI. La condition liée aux conséquences directes des dispositions du PLUi pour la ou les commune(s) est conservée.

Cette option reprend une proposition issue d'un amendement gouvernemental déposé dans le cadre de l'examen de la [loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique \(amendement n° 1646](#) adopté à l'Assemblée nationale puis supprimé à l'issue de la commission mixte paritaire).

S'agissant de l'opposition d'une seule commune, le seuil de 50 % a pour objectif de réserver le droit d'opposition à une commune présentant un poids démographique significatif au sein de l'EPCI. Par ailleurs, l'option retenue permet de limiter l'effet de la mesure à un nombre de communes restreint, en le réservant aux communes les plus peuplées.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article consiste à modifier l'article [L. 153-15 du code de l'urbanisme](#).

Il est également compatible avec les exigences constitutionnelles exposées au point 1.2, puisqu'il n'affaiblit pas la libre administration des collectivités en conservant le principe d'une seconde délibération dans certaines conditions ; et est sans impact sur les enjeux environnementaux protégés par la charte de l'environnement.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le présent article ne présente pas de lien avec le droit international et européen.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Le présent article porte sur une compétence décentralisée et n'a donc pas d'impact sur les finances de l'Etat.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux permettent de doter les territoires d'un projet stratégique et opérationnel en phase avec la réalité des activités quotidiennes de ces habitants.

Cette mesure contribuera donc à améliorer le cadre de vie des particuliers en facilitant l'adoption de PLUi dans les territoires où ils vivent.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le présent article aura un impact économique positif pour les collectivités compétentes en matière de plan local d'urbanisme dès lors qu'il contribuera à apporter un gain de temps à la procédure d'élaboration d'un PLUi.

Le délai moyen d'une procédure d'élaboration ou de révision d'un PLUi est de 4 à 5 ans avec un coût moyen de 20 000 euros HT par commune membre.

Ainsi, la mesure pourra également permettre une économie de coûts liée à la préparation et à la tenue des réunions des organes délibérants et des actes concernés, sans que cette économie puisse être précisément chiffrée.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le présent article contribuera à réduire les délais et la charge pesant sur les services administratifs. En effet, cette mesure réduira les situations dans lesquelles une nouvelle consultation des personnes publiques associées puis une nouvelle délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent sont requises.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

En effet, le présent article apporte une modification d'ordre procédurale qui n'a pas incidence sur le contenu du PLUi. Les objectifs environnementaux fixés à l'article [L. 101-2 du code de l'urbanisme](#) que l'autorité planificatrice doit poursuivre dans le cadre de l'élaboration de son PLUi demeurent inchangés.

Il s'agit notamment des objectifs de lutte contre le contre le changement climatique et de lutte contre l'artificialisation des sols (article [L. 101-2 6° bis et 7° du code de l'urbanisme](#)).

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

Les objectifs généraux que l'autorité planificatrice doit poursuivre dans le cadre de l'élaboration de son PLUi demeurent inchangés.

L'article [L. 101-2 du code de l'urbanisme](#) assigne ainsi à la collectivité en charge du PLUi les objectifs suivants :

- la lutte contre le contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables (article [L. 101-2 7° du code de l'urbanisme](#)) ;
- la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature (article [L. 101-2 6° du code de l'urbanisme](#)).

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

Il n'a en effet pas d'incidence sur l'objectif que l'autorité planificatrice vise à atteindre en matière de protection des milieux naturels et des paysages, de préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol et des ressources naturelles (article [L. 101-2 6° du code de l'urbanisme](#)).

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

La mesure proposée n'a en effet pas d'incidence sur l'objectif que l'autorité planificatrice vise à atteindre en matière de prévention des risques technologiques et de lutte contre les pollutions (article [L. 101-2 5° du code de l'urbanisme](#)).

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

La mesure proposée n'a en effet pas d'incidence sur l'objectif que l'autorité planificatrice vise à atteindre en matière de lutte contre les pollutions (article [L. 101-2 5° du code de l'urbanisme](#)).

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

La mesure proposée n'a en effet pas d'incidence sur l'objectif que l'autorité planificatrice vise à atteindre en matière de sobriété foncière, de préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et de protection des milieux et paysages naturels (article L. 101-2 1° c) et 6° bis du code de l'urbanisme).

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

La mesure proposée n'a en effet pas d'incidence sur l'objectif que l'autorité planificatrice vise à atteindre en matière de préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol et des ressources naturelles (article L. 101-2 6° du code de l'urbanisme).

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique au territoire hexagonal et aux départements et régions d'outre-mer (DROM) régis par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte). En effet, ces collectivités régies par l'article 73 de la Constitution sont soumis à un régime d'identité législative (application de plein droit du code de l'urbanisme, sans nécessité de mention expresse). Par ailleurs, la procédure d'élaboration/révision d'un PLU ne fait pas l'objet de dispositions particulières aux DROM dans le code de l'urbanisme.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 6 – Introduire une convention fixant les modalités des transferts de compétence aux EPCI

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des structures administratives regroupant plusieurs collectivités territoriales afin d'exercer certaines de leurs compétences en commun.

L'EPCI repose sur une double spécialité :

- d'une part, la **spécialité fonctionnelle**, puisqu'il ne dispose pas d'une compétence générale mais uniquement de compétences d'attribution, ce qui signifie qu'il ne peut intervenir que dans les domaines qui lui ont été expressément transférés par les communes adhérentes ;
- d'autre part, la **spécialité territoriale**, son action étant strictement limitée au territoire des collectivités qui le composent, sans possibilité d'intervenir en-dehors de ce périmètre.

Parallèlement, le **principe d'exclusivité** interdit à une commune membre d'un EPCI d'intervenir dans un domaine qu'elle a, conjointement à d'autres collectivités, confié à cet EPCI ([CE, ass., 16 oct. 1970, n° 71536, Commune de Saint-Vallier](#)).

C'est pourquoi, l'**acte de transfert de compétence** est un acte important, qui n'est pas sans conséquences sur les capacités d'action des collectivités.

Dès lors, les transferts de compétence des communes vers les EPCI auxquels elles adhèrent sont des sujets à fort enjeu, régis par l'[article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT) (pour les transferts obligatoires) et l'[article L. 5211-17](#) du même code (pour les transferts facultatifs).

S'agissant des transferts obligatoires :

- Dès lors que la loi ou une décision de l'organe délibérant de la collectivité organise un transfert de compétence, les services communaux permettant l'exercice de la compétence sont transférés à l'EPCI ainsi que les agents qui y travaillent. Les modalités du transfert de cette compétence font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI. Cette décision est prise après établissement d'une **fiche d'impact** décrivant notamment les effets du transfert sur l'organisation de la compétence et les conditions de travail des

agents qui y sont affectés, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents territoriaux non titulaires concernés.

- Les agents transférés conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis, en application du troisième alinéa de l'article 111 de la [loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale](#).

S'agissant des transferts facultatifs :

- Les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre⁸ peuvent lui transférer, en tout ou partie, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive.
- Ce transfert est effectué par le biais d'une décision concordante de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux des communes membres.

En premier lieu, l'assemblée délibérante de l'EPCI se prononce à la majorité simple sur le transfert de compétence, puis les conseils municipaux se prononcent dans les conditions de majorité requise pour la création de l'EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP) à savoir :

- la majorité exprimée par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population ;
- cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

Dès lors que l'organe délibérant de l'EPCI-FP s'est prononcé, les conseils municipaux disposent d'un délai de 3 mois pour se prononcer sur le transfert de compétence. Si une commune ne se prononce pas dans ce délai, elle est réputée être favorable.

Pour les EPCI à fiscalité propre additionnelle⁹, la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI définit le montant des dépenses liées aux compétences transférées ainsi que les

⁸ Les EPCI à fiscalité propre sont des établissements publics administratifs qui regroupent plusieurs communes et perçoivent directement des impôts locaux afin de financer les compétences qui lui sont transférées, soit par le biais d'une fiscalité professionnelle unique, soit par le biais d'une fiscalité additionnelle.

⁹ Les EPCI à fiscalité propre additionnelle font partie des EPCI-FP et votent des taux en matière de taxes directes locales sur les ménages et de CFE qui s'ajoutent aux taux communaux.

taux représentatifs de ce montant pour l'EPCI et chacune de ses communes membres¹⁰ dans les conditions prévues au 3 du 3° du B du III de l'article 85 de la [loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006](#).

Si l'ensemble de ces conditions sont remplies, le préfet de département prend un arrêté actant le transfert de compétence.

Le transfert de la compétence entraîne de plein droit le transfert de l'ensemble des biens, équipements et service publics nécessaires à l'exercice de celle-ci. Les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers sont décidées par délibération concordante de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux, dans les conditions de majorité qualifiée respectives requises pour la création de l'établissement et au plus tard un an après le transfert, si l'établissement est compétent en matière de zones d'activité économique.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement « dans les conditions prévues par la loi ».

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la compétence de déterminer « les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. ».

De surcroît, les collectivités territoriales disposent d'une liberté contractuelle garantie au niveau constitutionnel ([Cons Constit 30 nov. 2006, n° 2006-543-DC](#), *Loi relative au secteur de l'énergie*, AJDA 2007, p. 192). Dès lors, les collectivités peuvent contracter librement avec des personnes privées, publiques y compris des EPCI.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Ratifié par la France le 17 janvier 2007, la Charte européenne de l'autonomie locale vise à renforcer l'indépendance politique, administrative et financière de collectivités locales. Par une réserve, la France a exclu, les EPCI du champ d'application de cette charte. Cependant, cette charte s'applique pour toute collectivité territoriale dont les communes, départements, régions, et collectivités à statut particulier.

¹⁰ Le taux représentatif est la traduction du coût d'une compétence transférée en pourcentage des bases fiscales afin d'ajuster les taux d'imposition entre la commune et l'EPCI.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Pour permettre une meilleure gestion des compétences transférées par les communes aux EPCI, il est nécessaire de mieux préciser les modalités opérationnelles du transfert en créant une convention par laquelle les communes s'accordent sur les modalités d'exercice de la compétence.

En effet, dans le cadre du transfert obligatoire de compétence ([articles L. 5211-4-1 du CGCT](#)), le transfert se fait après l'établissement d'une fiche d'impact relative exclusivement aux modalités de transfert des personnels. Dès lors, il semble opportun d'étendre la concertation à l'ensemble des modalités du transfert afin que tous les aspects de l'opération soient arrêtés dès le transfert effectif.

Concernant le transfert facultatif de compétence ([article L. 5211-17](#) du CGCT), seuls les EPCI à fiscalité additionnelle sont tenus de prendre des délibérations concordantes sur les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers.

Cette convention permettra un transfert plus clair au niveau opérationnel notamment en termes de calendrier, la prise en compte de l'ensemble des problèmes pratiques (ressources humaines, financement, organisation générale) et une concertation avec les différents acteurs (syndicaux par exemple).

S'agissant de dispositions législatives qui régissent les procédures de transfert, l'intervention du législateur est donc nécessaire. En effet, la procédure étant prévue au niveau législatif, il n'est pas possible d'intervenir par voie de règlement.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le Gouvernement souhaite renforcer la lisibilité et la transparence du transfert de compétence des communes vers les EPCI. Les modalités des transferts seront déterminées, par les communes et leur groupement, en amont du transfert effectif, afin d'éviter toute ambiguïté, insécurité juridique ou difficulté d'application dans la mise en œuvre. Le transfert effectif sera quant à lui réalisé par arrêté du préfet de département, ce qui est déjà le cas aujourd'hui.

Cette préparation inclut une concertation avec les communes et les EPCI concernés par le transfert, une clarification des engagements réciproques et une anticipation des impacts financiers, humains et organisationnels. L'objectif est d'assurer la mise en œuvre harmonisée, sécurisée et adaptée aux réalités locales de chaque collectivité.

Bien que pouvant être perçue comme une étape supplémentaire au transfert de compétence, la création de cette convention répond à un besoin local pour s'assurer que toutes les difficultés ont été préalablement identifiées. Le besoin, remonté par des services préfectoraux et des associations d'élus dans le cadre du Roquelaure de la simplification, est de garantir la lisibilité de l'exercice des compétences entre les acteurs du bloc communal tout en prenant en compte les circonstances locales.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'option de rendre cette convention facultative a été abandonnée en raison de l'objectif poursuivi par la présente disposition. La volonté du gouvernement est de renforcer la lisibilité des compétences entre les acteurs du bloc communal. Rendre cette démarche facultative pourrait cependant entraîner des disparités entre les collectivités, compliquant la gouvernance locale.

3.2. OPTION RETENUE

Subordonner le transfert de compétence à la conclusion d'une convention permet une clarification préalable des engagements des parties en sécurisant le cadre juridique du transfert. Dès lors, les modalités d'organisation peuvent être définies de manière adaptée, en tenant compte des réalités pratiques propres à chaque collectivité et à chaque groupement. La négociation permettra en outre une meilleure acceptabilité des modalités du transfert.

Ainsi, cette convention pourrait préciser les modalités financières et de gestion des ressources humaines pour la période transitoire ou l'organisation des services communaux et communautaires.

Cette convention est ensuite annexée aux délibérations des organes délibérants.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article crée une nouvelle disposition au sein du CGCT, l'article L.5211-4-5 qui sera positionné au sein des dispositions générales sur les EPCI.

Par ailleurs, la modification de l'article [L. 5211-17 du CGCT](#), relatif aux transferts facultatifs de compétences, est apportée afin de prévoir que cette nouvelle convention devra être annexée à la délibération actant le transfert.

Ces dispositions s'intègrent pleinement dans le cadre constitutionnel, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la libre administration des collectivités territoriales garantie par l'article 72 de la Constitution. En effet, elles respectent l'autonomie décisionnelle des collectivités à s'organiser. Laisser la possibilité aux collectivités de fixer librement les modalités des transferts leur laisse une marge de manœuvre leur permettant d'adapter le transfert de compétences aux réalités locales.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Il n'existe pas de contradiction entre la présente disposition et le cadre conventionnel, notamment la Charte européenne de l'autonomie locale. En effet, cette disposition laisse à la négociation contractuelle l'organisation des collectivités, en particulier le transfert de compétence ainsi que ses effets. Dès lors, les collectivités sont libres de l'organiser comme elles le souhaitent, dans la limite des lois et règlements. La présente disposition s'inscrit dans l'esprit de la charte, en ce qu'elle consolide l'autonomie des collectivités territoriales et de leurs groupements.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La présente disposition n'a pas d'impact sur le budget de l'Etat. Les relations comptables et financières régies par la convention concernent uniquement les communes et leurs groupements. Dès lors, les différents concours de l'Etat au profit des acteurs locaux restent inchangés.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les collectivités sont laissées libre d'organiser les transferts de compétence et leurs effets comme elles le souhaitent. Elles disposent, à ce titre, d'une marge d'appréciation leur permettant d'ajuster ces transferts en fonction de leurs besoins et de leurs contraintes, dans le respect du cadre juridique applicables.

De surcroît, ces nouveaux dispositifs contribueront à renforcer l'organisation locale en favorisant une meilleure coordination entre les communes et les EPCI auxquels elles appartiennent et une clarification des engagements et des.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La présente disposition aura pour effet de favoriser l'acceptation par les acteurs locaux du transfert d'une compétence. Elle impliquera un travail concerté préalable à ce transfert, ce qui ajoute une légère charge, dont l'intérêt sera de long terme.

Les services des collectivités territoriales, de leurs groupements, ainsi que ceux des préfectures seront mobilisés.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Cette mesure est destinée à s'appliquer dans les territoires ultra-marins régis par les articles 73 et ainsi que la Polynésie française régie par l'article 74 de la Constitution. Cependant, cet article ne s'appliquera pas dans les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin (en l'absence de coopération intercommunale) et dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon (cf. article LO 6413-5 du CGCT) et de Nouvelle-Calédonie.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 7 – Autoriser la transmission des convocations au conseil municipal par voie électronique dans les départements du Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les communes ont été créées par une [loi du 14 décembre 1789](#) pour la constitution des municipalités. Il s'agit de la première strate de collectivités territoriales définie par l'article 72 de la Constitution. Toutefois, comme pour d'autres matières que le droit des collectivités locales, il existe des parties du territoire de la République qui sont soumises à un droit spécifique, il en est ainsi des départements du Bas-Rhin, Haut-Rhin et de la Moselle en matière de fonctionnement des conseils municipaux.

Le conseil municipal représente les habitants. Il est chargé de régler « par ses délibérations les affaires de la commune » ([article L. 2121-29 du CGCT](#)). Il vote le budget, approuve le compte administratif, il peut créer et supprimer des services publics municipaux, décider des travaux, gérer le patrimoine communal, accorder des aides favorisant le développement économique ([articles L. 2121-29 et suivants du CGCT](#)).

Quelle que soit l'importance démographique de la commune, tout conseiller municipal, dans le cadre de sa fonction, doit être informé des affaires de la commune faisant l'objet d'une délibération. Afin de garantir l'expression du pluralisme et de permettre au public de connaître les différents points de vue des élus sur les affaires communales, le législateur a reconnu un certain nombre de droits aux élus de l'opposition au sein du conseil municipal. Pour pouvoir garantir la bonne information des élus locaux, des règles régissent les délais et la forme des convocations du conseil municipal ainsi que les documents annexés à la convocation.

Le conseil municipal doit se réunir au moins une fois par trimestre ([article L. 2121-7 du CGCT](#)). Le maire fixe l'ordre du jour qui doit être communiqué dans la convocation en amont de la séance à chacun des conseillers municipaux.

L'Alsace-Moselle se voit appliquer un droit local, issu d'un héritage historique. S'agissant de son droit communal, le territoire fait usage de règles de droit particulières, notamment consacrées dans le titre IV du livre V de la deuxième partie du CGCT. Dans ce cadre, les [articles L. 2541-2 et suivants du CGCT](#) régissent les règles de fonctionnement des conseils municipaux en Alsace-Moselle. Il est ainsi prévu des

règles spécifiques en matière de convocation du conseil municipal, qui diffèrent du régime de droit communal commun, et notamment de [l'article L. 2121-10 du CGCT](#).

Ainsi, dans ces territoires, le principe de la dématérialisation de l'envoi de la convocation du conseil municipal n'a pas été étendu alors même qu'il s'applique au reste du territoire au titre de [l'article L. 2121-10 du CGCT](#) susmentionné. Aucune spécificité ne justifie un tel écart qui nuit à la facilité de gouvernance et d'administration des communes.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement « dans les conditions prévues par la loi ».

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la compétence de déterminer « les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Aucune disposition de niveau européen ou international ne régit actuellement les règles de fonctionnement ou d'envoi des convocations des conseils municipaux de tout ou partie des collectivités territoriales des Etats membres.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

À ce jour, le droit local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ne prévoit pas la possibilité de transmettre les convocations par voie dématérialisée. Cela crée une situation d'inégalité entre les communes du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et celles soumises au droit commun, pour lesquelles la convocation électronique est déjà autorisée depuis [la loi du 7 août 2015](#) portant nouvelle organisation territoriale de la République. Il n'existe aucune raison objective

d'empêcher la transmission par voie dématérialisée de la convocation aux conseils municipaux.

En effet, l'article [L. 2541-2 du CGCT](#), applicable spécifiquement aux communes du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, est écrit en des termes qui diffèrent de l'actuel article [L. 2121-10 du CGCT](#). Si ce dernier permet l'envoi de convocation par voie dématérialisée, l'article [L. 2541-2 du CGCT](#) n'ouvre pas une telle possibilité. Il est donc nécessaire de modifier les dispositions législatives régissant le droit applicable dans ces territoires pour permettre d'étendre cette avancée.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'adaptation proposée vise à aligner le régime applicable dans les trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle sur celui du droit commun. Elle permettra aux communes de recourir, si elles le souhaitent, à l'envoi dématérialisé des convocations, dans une logique de simplification administrative, tout en maintenant la possibilité pour les conseillers municipaux de recevoir ces documents sous format papier à leur demande, comme c'est le cas pour les autres communes.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'option qui consistait à modifier l'article [L. 2541-1 du CGCT](#) qui dresse la liste des articles qui ne s'appliquent pas sur ces territoires a été envisagée. Toutefois, elle conduisait à nuire à la lisibilité du droit car elle aurait induit un renvoi à un alinéa de droit commun alors que le reste des dispositions ne s'applique pas.

C'est pourquoi cette option a été écartée.

Par ailleurs, l'option de ne pas modifier le droit en vigueur a également été écartée, dans la mesure où le développement des technologies de l'information et de la communication permet aujourd'hui d'envisager l'extension de la règle de droit commun aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue est celle permettant aux conseils municipaux des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle d'obtenir la convocation au conseil municipal

par voie dématérialisée, ou s'ils en font la demande, par voie postale au domicile ou à l'adresse de leur choix. Cela permet par ailleurs d'aligner le régime juridique au niveau national.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Cette mesure n'entraîne aucune modification substantielle s'agissant des règles de fonctionnement des conseils municipaux des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

L'insertion d'une phrase au troisième alinéa de l'article [L. 2541-2 du CGCT](#) complète le régime procédural en matière de convocation du conseil municipal. Il s'agit d'une stricte reprise de la formulation présente dans l'article [L.2121-10 du CGCT](#).

Elle ne remet pas en cause l'obligation générale d'informer la totalité des membres du conseil municipal en amont des réunions, tout en permettant aux conseillers municipaux de continuer, s'ils en font la demande, à recevoir la convocation écrite à leur domicile ou à l'adresse de leur choix.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

Sans objet.

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure permettra aux communes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle de sécuriser juridiquement le recours déjà aux outils numériques pour l'envoi des convocations, en alignant le droit local sur la règle de droit commun.

Elle offrira ainsi un levier de simplification administrative, tout en garantissant le maintien d'un support écrit pour les conseillers ne disposant pas d'un accès aisé au numérique ou souhaitant conserver un envoi papier.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mesure générera des gains concrets de productivité (gain de temps sur la préparation et l'envoi, réduction des coûts d'impression et de courrier). En outre, les agents bénéficieront d'une sécurisation accrue contre les risques de nullité des délibérations pour irrégularité de convocation.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La réforme envisagée n'a pas d'impact direct mesurable.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La réforme envisagée n'a pas d'impact direct mesurable.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La réforme envisagée n'a pas d'impact direct mesurable.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La réforme envisagée n'a pas d'impact direct mesurable.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La réforme envisagée n'a pas d'impact direct mesurable.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La réforme envisagée n'a pas d'impact direct mesurable.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La réforme envisagée n'a pas d'impact direct mesurable.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'appliquera aux communes du Haut-Rhin, Bas-Rhin et de la Moselle.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Article 8 – Etendre les compétences déléguées à l'exécutif local par l'organe délibérant

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Présentation du principe de la délégation de compétence à l'exécutif local

Les organes délibérants des collectivités territoriale on la possibilité de déléguer une partie de leurs pouvoirs à l'exécutif local. Le champ de ces délégations de compétence est énuméré aux articles :

[L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT) pour les communes ;

[L. 3211-2 du CGCT](#) pour les départements ;

[L. 4221-5 du CGCT](#) pour les régions.

La délégation de pouvoir, dans les limites prévues par la délibération de l'organe délibérant, emporte dessaisissement de la compétence au profit du délégataire, qui l'exerce alors sous sa responsabilité. En outre, l'exécutif local doit rendre compte des décisions prises à chaque réunion de l'organe délibérant. Pour retrouver sa compétence, l'organe délibérant doit adopter une délibération mettant fin à la délégation.

Compétences ne pouvant faire l'objet d'une délégation au maire par le conseil municipal

Tout d'abord, l'article L. 2122-22 du CGCT liste 31 matières pouvant être déléguées au maire par le conseil municipal (marchés publics en dessous d'un certain seuil, capacité d'ester en justice au nom de la commune, réalisation d'emprunts...). Cette liste est limitative, et c'est pourquoi, en application de cet article, le conseil municipal ne peut pas déléguer au maire la compétence d'avis préalable sur un projet de création, d'extension ou de transformation d'un établissement ou service de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans, prévu par [l'article L. 2324-1 du code de la santé publique](#).

A l'inverse, pour les établissements publics de coopération intercommunale, l'organe délibérant peut déléguer à l'exécutif sur toute matière à l'exception des matières listées à l'article L 5211-10 du CGCT. Dans la mesure où la modification du tableau des emplois ne figure pas dans cette liste, l'exécutif de l'établissement public de

coopération intercommunale peut donc déjà bénéficier d'une délégation de cette compétence.

Cette différence entre les régimes de délégation des attributions de l'organe délibérant à l'exécutif respectivement pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale a été examinée par le juge administratif (Conseil d'Etat décision du 17 décembre 2003 n°258616).

Par ailleurs, en vertu de [l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique](#), la création d'un nouveau poste d'agent public au sein d'une collectivité territoriale relève de la compétence de l'organe délibérant. De même, la suppression d'un poste nécessite une délibération, qui doit être prise après avis du comité social territorial ([article L. 542-2 du CGFP](#)). La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Celle-ci doit être publiée et transmise aux services déconcentrés de contrôle de légalité. L'agent est ensuite nommé par l'autorité territoriale (l'exécutif local), qui dispose d'une compétence exclusive.

Toute création d'emplois (fonctionnaires stagiaires, titulaires, contractuels de droit publics) a un impact budgétaire qui peut entraîner une inscription de crédits budgétaires supplémentaires. Cette création d'emploi entraîne une inscription au tableau des effectifs, lequel constitue la liste des postes ouverts budgétairement, pourvus ou non, classés par filières, cadres d'emplois et grades, et distingués par une durée hebdomadaire de travail déterminée en fonction des besoins du service. Toute collectivité a l'obligation de joindre chaque année au budget primitif¹¹ et au compte administratif¹² votés par l'assemblée délibérante, un état de l'effectif du personnel au 31 décembre de l'année écoulée.

Objet du présent article : Extension des compétences pouvant faire l'objet d'une délégation aux exécutifs locaux

Le Gouvernement souhaite étendre la liste des compétences qui peuvent être déléguées aux exécutifs locaux afin d'y intégrer la délégation au maire du pouvoir de

¹¹ Le budget primitif constitue le premier acte obligatoire du cycle budgétaire d'une collectivité territoriale, qui fixe les plafonds de dépenses et les prévisions de recettes pour une année N. Il doit être voté par l'assemblée délibérante avant le 15 avril de l'année N (ou le 30 avril l'année de renouvellement des organes délibérants). Par cet acte, l'ordonnateur est autorisé à effectuer les opérations de recettes et de dépenses inscrites au budget, pour la période qui s'étend du 1er janvier au 31 décembre de l'année civile.

¹² Le compte administratif clôt le cycle budgétaire de l'année N de la collectivité. Il rend compte des opérations budgétaires exécutées par l'ordonnateur, en recettes et en dépenses, par rapport aux autorisations ou prévisions inscrites au budget et présente les résultats comptables de l'exercice de l'année N. Il doit être voté par l'assemblée délibérante avant le 30 juin de l'année N+1.

rendre un avis sur un projet de création, d'extension ou de transformation d'un établissement ou service de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans, ainsi que la création et la suppression d'emplois, à l'exception des emplois de direction, de collaborateurs de cabinet et de collaborateurs de groupes d'élus. Les exécutifs locaux pourront également modifier les grades des emplois correspondants, permettant des repyramidages des effectifs.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La définition des compétences des différentes catégories de collectivités territoriales relève des attributions reconnues au législateur par les articles 34 et 72 de la Constitution. D'une part, l'article 34 prévoit que « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». D'autre part, « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus » dans les conditions prévues par la loi (article 72).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le Code général des collectivités territoriales ne prévoit pas la possibilité, pour l'organe délibérant, de déléguer à l'exécutif l'adaptation du tableau des emplois. Dès lors, toute modification de ce dernier résultant d'une création d'emplois ou d'une modification des grades doit être soumise à l'assemblée délibérante. Au regard des délais qui peuvent peser sur certains recrutements, autoriser la délégation à l'exécutif de cette adaptation du tableau des effectifs permettrait de répondre à l'enjeu de réactivité qu'implique la gestion des effectifs.

Cette demande de délégation fait partie des propositions figurant au rapport « Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'Etat et les collectivités : évaluation, constats et propositions » de mai 2024, rendu par Boris Ravignon, maire de Charleville-Mézières.

En vertu du cadre constitutionnel précité, le législateur est seul compétent pour répartir les compétences entre l'organe délibérant et l'exécutif local des collectivités territoriales. Les modifications du code général des collectivités territoriales nécessitent ainsi un vecteur législatif.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Cet article se situe dans le prolongement des efforts engagés pour alléger et faciliter la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales, qui se sont traduits dans différents décrets de simplification publiés au Journal officiel du 20 novembre 2025¹³ et dans les articles 13, 14 et 16 du présent projet de loi.

S'agissant de l'extension pour l'avis de l'autorité organisatrice, cette évolution s'inscrit dans la mise en place du service public de la petite enfance introduit par la loi plein emploi de décembre 2023. En effet, la loi plein emploi comprend un volet « petite enfance » pour favoriser le retour à l'emploi en instituant les communes comme autorités organisatrices de la petite enfance. L'objectif est donc de simplifier et fluidifier l'ouverture de structures d'accueil pour les jeunes enfants en permettant au maire de donner un avis sur l'ouverture d'une crèche privée sans qu'il ait à réunir un conseil municipal.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

¹³ [Décret n° 2025-1096 du 19 novembre 2025 supprimant le seuil de 2 000 habitants pour la création de certains grades de fonctionnaires territoriaux](#)
[Décret n° 2025-1097 du 19 novembre 2025 modifiant les conditions d'assimilation des centres communaux et intercommunaux d'action sociale de la fonction publique territoriale](#)

Décret n° 2025-1098 du 19 novembre 2025 relatif aux modalités d'avancement de grade des fonctionnaires de catégorie B de la fonction publique territoriale régis par le décret n° 2010-329 du 22 mars 2010 portant dispositions statutaires communes à divers cadres d'emplois de fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique territoriale

Concernant la délégation en matière d'emploi, le statu quo ne répondrait pas à l'objectif poursuivi d'alléger la charge de gestion en matière de personnels des collectivités. Par opposition, transférer cette compétence à l'autorité territoriale n'apparaît pertinent au regard des enjeux budgétaires et financiers des rémunérations des personnels.

S'agissant de l'avis de l'autorité organisatrice, le statut quo n'est pas souhaitable car il engendre, d'une part, une complexité inutile au dispositif et créer, d'autre part, une distorsion de fonctionnement avec les présidents d'EPCI qui peuvent, lorsque la compétence est exercée par l'EPCI, se prononcer sans réunir le conseil communautaire.

3.2. OPTION RETENUE

Le code général des collectivités territoriales est modifié afin d'intégrer la délégation au maire de rendre un avis sur un projet de création, d'extension ou de transformation d'un établissement ou service de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans, ainsi que la compétence déléguée de création et de suppression d'emplois au profit des exécutifs locaux.

Pour ce dernier cas, les trois strates de collectivités sont visées : les communes (article L. 2122-2), les départements (article L. 3211-2) et les régions (article L. 4221-5).

Plusieurs exceptions sont cependant prévues :

- Les emplois fonctionnels, les emplois de collaborateur de cabinet (dont ceux de Paris, Lyon et Marseille), ainsi que les emplois de collaborateur de groupe d'élus ou de groupe de délégués au niveau communal ;
- Les emplois fonctionnels, les emplois de collaborateur de cabinet ainsi que ceux de collaborateur de groupes d'élus ou de groupe de délégués au niveau départemental ;
- Les emplois fonctionnels, les emplois de collaborateur de cabinet ainsi que ceux de collaborateur de groupes d'élus ou de groupe de délégués au niveau régional.

Cette délégation prend fin à l'ouverture de la campagne électorale.

Le contrôle de légalité s'applique également sur les décisions prises par délégation de l'organe délibérant.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie l'article L. 2122-22 du CGCT, ainsi que les articles L.3211-2 et 4221-5 du même code.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

L'ouverture à une possible délégation au maire du pouvoir de rendre un avis sur un projet de création, d'extension ou de transformation d'un établissement ou service de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans, facilite le traitement des dossiers déposés auprès des communes, autorités organisatrices de la petite enfance.

La création d'emplois ou modification du grade de l'emploi nécessitant une délibération de l'organe délibérant des collectivités territoriales, cette mesure induira par conséquent un transfert de compétence, si souhaité, au profit de l'exécutif local.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

En application de l'article L.244-1 du code général de la fonction publique, le présent projet d'article a été soumis à l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique qui a

rendu un avis unanimement favorable des employeurs territoriaux et défavorable de la part des organisations syndicales le 8 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition s'applique sur l'ensemble du territoire de la République française en ce qui concerne la délégation pour modifier le tableau des emplois.

L'article s'applique dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution y compris à la collectivité territoriale de Guyane (cf. article L. 7161-1 du CGCT), de la collectivité territoriale de Martinique (cf. article L. 7261-1 du CGCT) et le département-Région de Mayotte (cf. article L. 7311-3 du CGCT).

L'article s'applique également dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution suivantes : collectivité de Saint-Barthélemy (cf. article L. 6213-7 du CGCT), collectivité de Saint-Martin (article L. 6313-7 du CGCT) et collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon (article L. 6413-6 du CGCT). L'article s'applique également dans les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en conseil d'Etat précisera les modalités encadrant la délégation accordée à l'autorité territoriale en matière de création d'emploi et de modification des grades correspondant.

Article 9 – Expérimenter la simplification de l'attribution des aides aux étudiants en Bourgogne-Franche-Comté

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'article 11 du projet de loi autorise la région Bourgogne-Franche-Comté à déroger à titre expérimental aux règles de répartition des compétences entre l'assemblée délibérante et l'exécutif local, afin de permettre au conseil régional de déléguer à son président le pouvoir d'attribuer diverses aides à destination des étudiants et des organismes de formation professionnelle en vue de favoriser la mobilité internationale et l'insertion dans l'emploi.

Cette mesure résulte d'une proposition d'expérimentation locale de la région Bourgogne-Franche-Comté proposée en 2021 sur le fondement du quatrième alinéa de l'article [72](#) de la Constitution. Cet article permet spécifiquement aux collectivités territoriales et à leurs groupements de formuler auprès de l'État des demandes d'expérimentation afin de déroger, « pour un objet et une durée limitée, aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Ces demandes d'expérimentation ne peuvent mettre en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ».

Conformément à l'instruction du Gouvernement du 12 mai 2021 relative à la mise en œuvre des expérimentations engagées sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, le Gouvernement, après expertise de cette proposition, a formulé un avis positif.

En vertu de la loi organique n° [2021-467](#) du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, codifiée aux articles [L.O. 1113-1 à L.O. 1113-7 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT), les mesures expérimentales ayant pour objet de déroger à des dispositions de nature législative sont autorisées par la loi, qui précise l'objet, les catégories et caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation ainsi que sa durée.

En l'espèce, l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales dispose : « Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue.

Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique d'art de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes ».

L'article L. 4221-5 du même code organise quant à lui les possibilités de délégation du conseil régional à sa commission permanente ou au président de région. Pour ce dernier, la loi définit une liste limitative de compétences susceptibles de lui être déléguées. Or, les décisions d'octroi d'aides aux étudiants ou de soutien à la formation ne sont intégrées dans cette liste.

La disposition vise ainsi à autoriser la région Bourgogne-Franche-Comté à déroger à titre expérimental à l'article [L. 4221-5](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui détermine les matières dans lesquelles le conseil régional peut déléguer ses attributions à son président.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La mesure s'inscrit dans le cadre du quatrième alinéa de l'article [72](#) de la Constitution dispose que « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, 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. ».

Le cadre constitutionnel relatif aux expérimentations locales a été complété par la [loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations](#) mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui précise les modalités dans lesquelles sont formulées et instruites les demandes d'expérimentations des collectivités. Ces dispositions sont aujourd'hui codifiées aux articles [L.O. 1113-1](#) et suivants du CGCT.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La mesure autorise la région Bourgogne-Franche-Comté à déroger temporairement à une norme législative, l'article [L. 4221-5](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui détermine les matières dans lesquelles le conseil régional peut déléguer ses attributions à son président. De plus, les mesures expérimentales prises sur le fondement du présent article doivent faire l'objet d'une intervention du législateur qui doit, conformément à l'article [L.O. 1113-1](#) du CGCT, définir l'objet et la durée de l'expérimentation, mentionner les dispositions auxquelles il peut être dérogé et préciser les catégories et caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à y participer dans un délai fixé.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article 11 permet à la région Bourgogne-Franche-Comté d'expérimenter la faculté, pour le conseil régional, de déléguer à son président le pouvoir d'attribuer certaines aides, en dérogeant à l'article [L. 4221-5](#) du CGCT, qui détermine les matières dans lesquelles le conseil régional peut déléguer ses attributions à son président.

Le I du projet de loi est relatif aux modalités de l'expérimentation et indique quelles aides peuvent être déléguées au président du conseil régional à titre expérimental, à savoir les aides à la mobilité internationale des étudiants, les aides aux étudiants inscrits dans des formations sanitaires et sociales, et les aides aux organismes de formation délivrant une formation aux demandeurs d'emploi en vue de leur recrutement par des entreprises rencontrant des difficultés à embaucher pour des métiers en tension, tels que définis par l'article [L. 414-13](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Il prévoit aussi l'adoption par le conseil régional d'un règlement d'intervention afin d'encadrer la délégation de compétences et permettre un contrôle de l'assemblée délibérante sur l'attribution des aides.

Enfin, il fixe la durée de l'expérimentation à cinq ans à compter de la publication du projet de loi.

L'objectif premier de l'expérimentation est d'accélérer le versement de ces aides, dont l'attribution par le conseil régional est aujourd'hui perçue, par la région Bourgogne-Franche-Comté, comme un facteur d'allongement des délais de prise de décision, à l'origine d'un versement tardif des aides voire, dans certains cas, d'une absence de versement pour l'année en cours. La région Bourgogne-Franche-Comté a ainsi indiqué, à titre d'exemple, à l'appui de sa demande d'expérimentation,

qu'environ 250 personnes, dont le dossier avait été accepté, n'ont pas pu bénéficier de l'aide aux étudiants inscrits dans des formations sanitaires et sociales au cours de l'année scolaire 2021/2022. S'agissant des aides à la mobilité internationale, le versement tardif de l'aide peut entraîner une déconnexion avec le séjour à l'étranger, voire un départ différé en stage ou une réduction de la période de départ.

Conformément à [l'instruction du Gouvernement du 12 mai 2021](#), la région Bourgogne-Franche-Comté a transmis au Gouvernement une demande d'expérimentation qui précise que la possibilité de déléguer directement au président du conseil régional l'attribution de ces aides permettra de réaliser un gain de temps d'environ deux mois pour les aides à la mobilité internationale, d'environ un mois pour les aides aux étudiants inscrits dans des formations sanitaires et sociales, et de trois à huit semaines pour les aides à la formation des demandeurs d'emplois sur secteurs en tension.

Le II prévoit les modalités dans lesquelles d'autres régions – y compris celles de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, la collectivité de Corse et le Département-Région de Mayotte – peuvent participer à l'expérimentation, conformément au deuxième alinéa de l'article [L.O. 1113-1 du CGCT](#). A cet égard, le projet de loi fixe à un an le délai dans lequel ces autres collectivités territoriales peuvent adopter une délibération afin de participer à l'expérimentation.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

A titre liminaire, il sera précisé que dès lors que seule la région Bourgogne-Franche-Comté a émis le souhait de conduire une telle expérimentation, l'hypothèse d'une modification des dispositions du code général des collectivités territoriales régissant l'octroi des aides par le président du conseil régional a été d'emblée écartée, d'autant que le dispositif d'expérimentation permet aux régions qui le souhaitent d'y participer, dans les conditions fixées par la loi (voir II).

Les options envisagées concernent principalement le champ d'expérimentation ainsi que sa durée.

Sur le champ de l'expérimentation, il a été envisagé de restreindre les mesures aux régions rencontrant des difficultés ou des délais importants dans l'attribution des aides mentionnées dans le dispositif expérimental.

Un tel choix nécessite cependant de dégager un critère objectif permettant de caractériser une difficulté dans l'attribution des aides par l'assemblée délibérante, ce

qui s'avère être un exercice délicat compte-tenu de la diversité des situations dans lesquelles se trouvent les régions.

Sur la durée de l'expérimentation, le premier alinéa de l'article [L.O. 1113-1](#) du CGCT prévoit d'une expérimentation locale « *ne peut excéder cinq ans* ». Cette durée doit être suffisamment longue pour permettre aux collectivités territoriales expérimentatrices d'évaluer la mise en œuvre du dispositif.

Un délai est également prévu par le second alinéa de l'article [L.O. 1113-1](#) du CGCT afin de permettre à d'autres collectivités territoriales de décider, au moyen d'une délibération motivée, de participer à l'expérimentation après l'adoption de la loi. Ce délai doit laisser un temps suffisant aux collectivités territoriales pour prendre connaissance du dispositif expérimental (à ce titre un rapport recensant les propositions et les expérimentations en cours est annuellement publié, conformément au troisième alinéa de l'article [L.O. 1113-5](#) du CGCT) et, le cas échéant, décider d'y participer. En revanche, un délai trop long peut avoir pour conséquence de diminuer la période durant laquelle ces collectivités territoriales participent à l'expérimentation et de conduire une évaluation pertinente de l'opportunité d'une généralisation du dispositif (par exemple, une collectivité décidant de participer à l'expérimentation à la fin d'un délai de deux ans dans le cadre d'une expérimentation de cinq ans ne pourra appliquer les dispositions expérimentales que pour une durée de trois ans).

3.2. OPTION RETENUE

L'instruction menée conjointement par la préfecture de la Côte-d'Or et la direction générale des collectivités locales (DGCL), conformément à la procédure prévue par [l'instruction du Gouvernement du 12 mai 2021](#), a permis de resserrer le champ des aides concernées par le dispositif. Ainsi, alors que la demande d'expérimentation formulée par la région Bourgogne-Franche-Comté portait initialement sur six aides régionales, le choix du Gouvernement lors de l'expertise de la proposition d'expérimentation de la région a été de n'en retenir que les trois dont les délais de prise de décision étaient susceptibles – au regard des éléments chiffrés transmis par la région dans le formulaire de saisine annexé à l'instruction du Gouvernement - de pénaliser leurs bénéficiaires. Les trois aides non retenues dans le dispositif expérimental concernaient respectivement les aides économiques aux entreprises, les aides en co-financement avec des fonds européens et les aides de toute nature octroyées à un bénéficiaire pour un montant maximal de 200 000 euros.

Par ailleurs, cette instruction a permis de mettre en avant la nécessité d'encadrer la délégation de pouvoir par un règlement d'intervention adopté par le conseil régional

qui précise, pour chacune des aides concernées par le dispositif, la somme maximale pouvant être engagée pour chaque attributaire ainsi que le plafond des autorisations d'engagement.

Le contrôle du conseil régional sur l'attribution des aides est également renforcé par la remise d'un rapport annuel par le président au conseil régional, qui indique *a minima* le nombre d'aides versées au titre de la délégation, leur montant, ainsi que les délais dans lesquels elles ont été attribuées. Ce rapport est en outre transmis au représentant de l'État dans la région, notamment dans le but de recueillir les éléments nécessaires à la rédaction des deux rapports d'évaluation prévus à l'article [L.O. 1113-5](#) du CGCT.

En second lieu, sur les modalités de l'expérimentation, il est proposé de retenir un champ large des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation après la publication de la loi, en y incluant l'ensemble des régions, y compris celles de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, la collectivité de Corse et le Département-Région de Mayotte.

S'agissant de la durée d'expérimentation, il est proposé de retenir la durée maximum autorisée par la loi organique, à savoir cinq ans. Une telle durée présente en effet l'avantage de laisser un temps suffisant aux collectivités territoriales expérimentatrices pour appliquer le dispositif et procéder à son évaluation. La qualité de cette évaluation permettra au législateur de mieux tirer les conséquences de la fin de l'expérimentation, en prévoyant le cas échéant la modification, l'abandon, le maintien ou la généralisation des mesures expérimentales.

Il est enfin proposé de retenir une durée d'un an pour permettre aux collectivités territoriales précitées de prendre la décision de participer à l'expérimentation après la publication de la loi, conformément au second alinéa de l'article [L.O. 1113-1](#) du CGCT. Ce délai doit permettre aux collectivités s'arrimant au dispositif de mettre en œuvre l'expérimentation sur une période d'au moins quatre ans. Ce délai permet ainsi de tirer pleinement les conséquences des mesures expérimentales sur une plus grande échelle.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article est adopté conformément aux dispositions de l'alinéa 4 de l'article 72 de la Constitution et à la loi organique n° [2021-467](#) du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, codifiée aux articles [L.O. 1113-1 et suivants](#) du CGCT et qui précisent les modalités dans lesquelles sont formulées et instruites les demandes d'expérimentations des collectivités.

Il n'est pas proposé de procéder à sa codification, compte tenu de son caractère temporaire.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les mesures envisagées n'ont pas d'impact notable sur les entreprises, dans la mesure où elles se bornent à modifier l'autorité attribuant certaines aides régionales sans toucher aux conditions d'éligibilité ou au montant de ces aides. La mise en œuvre des mesures envisagées est en revanche de nature à réduire les délais dans lesquels l'organisme visé au I. 3° de l'article perçoit l'aide, ce qui améliore son suivi comptable.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les mesures expérimentales prévues par les 1° et 2° du I. auront un impact favorable sur les bénéficiaires des aides visées par le dispositif expérimental, compte-tenu de la réduction des délais de prise de décision de ces aides. Les publics concernés par ces mesures sont les étudiants et les demandeurs d'emploi.

Selon les données chiffrées transmises par la région Bourgogne-Franche-Comté, le nombre de bénéficiaires s'élevait à 2 580 pour les aides à la mobilité internationale et 2 192 pour les aides aux étudiants inscrits dans des formations sanitaires et sociales (année de référence 2021). Les aides à la formation des demandeurs d'emploi sur secteurs en tension ont quant à elles bénéficié à 52 actions de formation (année de référence 2021)

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les mesures expérimentales envisagées permettront au conseil régional de déléguer à son président le pouvoir d'attribuer les aides à la mobilité internationale des étudiants, les aides aux étudiants inscrits dans des formations sanitaires et sociales, et les aides aux organismes de formation délivrant une formation aux demandeurs d'emploi en vue de leur recrutement par des entreprises rencontrant des difficultés à embaucher pour des métiers en tension. Elles auront donc pour conséquence de modifier temporairement l'autorité attribuant ces aides, sans toutefois bouleverser les équilibres financiers préexistants. De sorte, les mesures envisagées n'ont pas d'impact notable sur les finances de la collectivité territoriale expérimentatrice.

La délégation de pouvoir attribuée au président du conseil régional prendra nécessairement la forme d'une délibération motivée du conseil régional, qui devra être accompagnée d'un règlement d'intervention dans les conditions prévues au I. de l'article. La délibération devra être publiée sur le site internet de la région et être transmise au représentant de l'Etat pour devenir exécutoire (article [L. 4141-1](#) du CGCT).

La mise en œuvre de l'expérimentation imposera enfin au président du conseil régional de rédiger un rapport annuel, indiquant *a minima* le nombre d'aides versées au titre de la délégation, leur montant, ainsi que les délais dans lesquels elles ont été attribuées, qui sera remis au conseil régional ainsi qu'au représentant de l'Etat dans la région.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les collectivités territoriales souhaitant participer à l'expérimentation après la publication de la loi, dans les conditions prévues par le II du projet d'article, adoptent

une délibération motivée qui sera transmise au représentant de l'Etat dans le cadre du contrôle de légalité conformément à l'article [L. 4141-2](#) du CGCT. Cette délibération devra être publiée à titre d'information au Journal officiel, conformément à l'article [L.O. 1113-2](#) du même code. En outre, elle pourra être contestée par le représentant de l'Etat dans le cadre du recours prévu à l'article [L.O. 1113-3](#) du même code.

Au stade de l'attribution des aides par le président du conseil régional, les services préfectoraux, et en particulier ceux chargés du contrôle de légalité, seront concernés par ce nouveau dispositif dans la mesure où l'article [L. 4141-2](#) du CGCT ne prévoit pas la transmission au représentant de l'Etat des décisions individuelles prises par le président du conseil régional par délégation du conseil régional. Ces décisions d'attribution ne seront donc pas obligatoirement transmises dans le cadre du contrôle de légalité, contrairement aux délibérations prises par le conseil régional pour l'attribution de ces mêmes aides.

Néanmoins, les préfetures de région seront destinataires du rapport annuel prévu au second alinéa du II de l'article 1^{er} du projet de loi. De manière plus générale, ces dernières joueront un rôle de relai des observations des collectivités territoriales dans le cadre de l'élaboration par le Gouvernement des deux rapports d'évaluation prévus à l'article [L.O. 1113-5](#) du CGCT.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Comme indiqué *supra*, les mesures expérimentales visent à réduire les délais dans lesquelles les aides sont versées aux étudiants.

Selon les données chiffrées transmises par la région Bourgogne-Franche-Comté, le nombre de bénéficiaires s'élevait à 2 580 pour les aides à la mobilité internationale et 2 192 pour les aides aux étudiants inscrits dans des formations sanitaires et sociales (année de référence 2021).

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française. Compte-tenu du caractère expérimental des mesures envisagées, les dispositions s'appliqueront pendant une durée de cinq ans à compter de la publication de la loi. Au terme de cette période, les mesures envisagées seront en principe dépourvues d'effet juridiques et par conséquent réputées obsolètes.

Toutefois, il convient de noter que conformément à l'article [L.O. 1113-6](#) du CGCT, une loi doit intervenir avant le terme de l'expérimentation afin de déterminer les conditions de la prolongation, du maintien, de la généralisation ou de l'abandon des mesures expérimentales. En vertu du septième alinéa de cet article, le dépôt d'un projet de loi ayant l'un de ces effets proroge l'expérimentation jusqu'à l'adoption définitive de la loi, dans la limite d'un an à compter du terme de l'expérimentation.

5.2.2. Application dans l'espace

Le I. est applicable à la région Bourgogne-Franche-Comté. Le II. de cet article est quant à lui applicable à l'ensemble des régions métropolitaines, ainsi qu'aux régions de

Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, à la collectivité de Corse et au Département-Région de Mayotte.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Article 10 – Simplification de fonctionnement et d’attributions des conseils de développement

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Créés par la [loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire](#), les conseils de développement doivent être constitués, depuis les lois [n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République](#) et [n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique](#), dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants ([article L. 5211-10-1](#) du CGCT). En dessous de ce seuil, leur création constitue une simple faculté. Le conseil de développement peut être commun à plusieurs EPCI à fiscalité propre.

Un conseil de développement territorial doit également être institué, sur le fondement de [l’article L. 5741-1](#) du CGCT, au sein des pôles d’équilibre territorial et rural (PETR).

Composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs dans les conditions fixées par délibération de l’organe délibérant, le conseil de développement a un rôle consultatif sur le périmètre de l’EPCI à fiscalité propre à l’initiative de sa création. Il doit être consulté sur l’élaboration du projet de territoire, ainsi que sur la conception et l’évaluation des politiques locales de promotion du développement durable. Il établit par ailleurs un rapport d’activité, débattu par l’organe délibérant de l’EPCI.

Pour ce qui concerne les PETR, le conseil de développement territorial est consulté sur les principales orientations du comité syndical du pôle et peut donner son avis ou être consulté sur toute question d’intérêt territorial. Il établit également un rapport annuel d’activité, débattu par le conseil syndical du pôle.

Ces instances favorisent la concertation entre les élus locaux et le tissu économique et social.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En vertu de l’article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s’administrent librement « dans les conditions prévues par la loi ».

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la compétence de déterminer « les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. »

La Constitution n'impose pas de règles spécifiques pour les EPCI, ceux-ci n'étant ni des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution, ni des collectivités territoriales créées par la loi. Les conseils de développement ne constituent pas non plus des collectivités territoriales sont donc exclus de ce cadre constitutionnel.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La liste actuelle des membres des CODEV mentionnée dans la loi ne correspond plus ni à la réalité du tissu local, ni aux formes d'organisation retenues par certains territoires, qui souhaitent associer plus largement des habitants volontaires aux CODEV.

Ainsi, afin d'encourager et de faciliter l'association de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs à l'élaboration des décisions adoptées au niveau intercommunal, il est proposé de simplifier les modalités de fonctionnement et de composition des conseils de développement. L'assouplissement des règles de création permettra de pallier les difficultés procédurales de mise en place des conseils de développement.

Ces dispositions étant actuellement codifiées au sein de la partie législative du CGCT, il est nécessaire de les faire évoluer.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Redynamiser la vie démocratique locale en permettant un fonctionnement plus souple des conseils de développement et adapté aux réalités locales. La suppression de la liste détaillée de membres mentionnée au point précédent permettrait aux intercommunalités de définir plus librement la composition de leur CODEV en fonction de leurs objectifs, du contexte territorial et des dynamiques locales.

Il s'agit donc de simplifier les modalités de fonctionnement et de composition des conseils de développement.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé de rendre facultatif les conseils de développement mais cette option ne répondait pas à l'objectif d'associer davantage les forces vives du tissu local de l'EPCI-FP à la détermination de son projet de territoire.

En effet, l'expérience des territoires montre que certaines dispositions du cadre juridique actuel peuvent apparaître trop prescriptives au regard de la diversité des pratiques locales.

Le maintien de la situation actuelle a également été envisagé, mais celui-ci ne permet pas d'apporter de souplesse aux EPCI-FP pour l'organisation de cette instance.

3.2. OPTION RETENUE

Afin de simplifier les modalités de fonctionnement, de composition et d'attribution des conseils de développement, il est décidé :

- D'assouplir les règles de composition des conseils de développement, dont la détermination sera entièrement à la main de l'EPCI tout en prenant en compte la diversité des acteurs locaux ;
- De faciliter les conditions de création d'un conseil de développement commun à plusieurs EPCI ;
- De prévoir la consultation du conseil de développement sur les projets relevant du périmètre et des compétences de l'EPCI et déterminés par délibération de l'EPCI. Le CODEV peut également donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à ce périmètre et ces compétences.
-

Il est précisé que cette option est le fruit d'une concertation avec les associations de représentants des conseils de développement qui considèrent que les évolutions proposées par cet article visent à adapter la loi pour l'adapter aux réalités locales et en renforçant la liberté d'organisation.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Cet article du projet de loi conduit à une modification de [l'article L. 5211-10-1](#) du code général des collectivités territoriales, qui régit le dispositif applicable aux conseils de développement.

Il modifie le deuxième alinéa pour revoir les règles de composition des conseils de développement, le troisième alinéa pour explicitement permettre des créations de conseils de développement mutualisés et le IV de l'article pour modifier la formulation sur les missions des conseils de développement.

L'article modifie également l'article L. 5741-1 du CGCT pour tirer les conséquences des modalités de composition des CODEV pour ces structures placées auprès d'un pôle d'équilibre territorial et rural.

En application de l'article 34 de la Constitution, les dispositions qu'il convient de modifier étant de nature législative, il est nécessaire de passer par une évolution de la loi.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le présent article simplifie les modalités de fonctionnement et de composition des conseils de développement. Il aura une incidence sur les compétences des EPCI-FP qui devront désormais définir la composition du conseil de développement.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Cette disposition est neutre pour les services administratifs.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

4.4.2. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.3. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.4. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.5. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et DE protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.6. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en application le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'appliquera à l'ensemble du territoire de la République française.

5.2.3. Textes d'application

Aucun texte d'application n'est nécessaire pour cet article.

Article 11 – Faciliter le régime de fusion des associations syndicales de propriétaires et faciliter la dissolution des SAVP et des ASA

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les associations syndicales de propriétaire (ASP) ont pour objet la construction, l'entretien ou la gestion d'ouvrages ou la réalisation de travaux, ainsi que les actions d'intérêt commun, en vue :

- De prévenir les risques naturels ou sanitaires, les pollutions et les nuisances ;
- De préserver, de restaurer ou d'exploiter des ressources naturelles ;
- D'aménager ou d'entretenir des cours d'eau, lacs ou plans d'eau, voies et réseaux divers ;
- De mettre en valeur des propriétés.

Parmi les ASP, on dénombre les associations syndicales autorisées (ASA) qui sont des établissements publics administratifs de l'Etat dont la création est autorisée par les préfets. Les préfets exercent la tutelle sur les ASA et disposent, à ce titre, d'un pouvoir de réformation de leurs actes.

Un ou plusieurs propriétaires intéressés, le préfet, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales peuvent demander la création d'une ASA.

Le cadre juridique des ASP, dont les ASA, est défini par [l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004](#) relative aux associations syndicales de propriétaires et du [décret n°2006-504 du 3 mai 2006](#) portant application de cette ordonnance.

Cette ordonnance a rénové le cadre juridique relatif aux ASP et a introduit la fusion pour permettre de regrouper plusieurs associations sans nécessiter leur dissolution préalable. L'association syndicale issue de la fusion est substituée de plein droit aux anciennes entités dans tous leurs actes.

La fusion permet aux ASP de mieux répondre aux enjeux contemporains : mutualiser les ressources, s'associer pour s'adapter aux défis du réchauffement climatique.

Par ailleurs, lorsqu'une ASA est inactive, il faut aujourd'hui attendre un délai de trois ans pour pouvoir engager la procédure de dissolution d'office.

Les syndicats d'assainissement de voie privée (SAVP) relèvent quant à eux de la [loi du 22 juillet 1912](#) relative à l'assainissement des voies privées qui conduit l'autorité administrative (maire ou Préfet) à enjoindre, par arrêté municipal ou préfectoral, aux propriétaires riverains, de se regrouper en SAVP pour exécuter des travaux d'assainissement.

Il s'agit généralement de la mise en place de réseaux pour les eaux pluviales ou les eaux usées, de la réfection du sol de la voie, de la mise en place de l'éclairage public.

Ces structures sont des établissements publics qui relèvent de la comptabilité publique. Les SAVP sont placés sous la tutelle financière de l'État.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les associations syndicales de propriétaires et les syndicats d'assainissement des voies privées sont des établissements publics et, à ce titre, le législateur est compétent pour fixer les règles concernant la création de catégories d'établissements publics (article 34 de la Constitution).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Concernant la fusion des ASA

La fusion entre ASA, encouragée par les services de l'État pour renforcer la compétence et la professionnalisation des structures, demeure aujourd'hui extrêmement complexe et coûteuse. La procédure actuelle impose en effet la dissolution de chacune des ASA concernées, suivie de la création d'un nouvel établissement doté d'un nouveau numéro SIRET. Cette nouvelle création administrative entraîne des conséquences majeures auprès des différents opérateurs

publics, une lenteur administrative et des coûts financiers représentant plusieurs milliers d'euros pour une simple fusion. Il convient d'offrir à ces structures la possibilité de fusionner de manière plus simple et moins coûteuse.

Concernant la dissolution des ASA

Les ASA, parfois très anciennes ou concernant de petites propriétés, survivent parfois sans activité réelle. Or, les services de l'Etat, en particulier les services des préfectures dans leur mission de contrôle budgétaire et ceux des DDFiP lors de la production des comptes financiers uniques, sont confrontés à d'importantes difficultés pour réaliser leurs missions lorsqu'elles concernent ces « ASA dormantes ». En effet, ces structures qui continuent d'exister juridiquement posent des difficultés de plusieurs ordres :

Les services préfectoraux, chargés de leur contrôle administrative et budgétaire, ne peuvent plus, ou difficilement, remplir leur mission

De même les DDFiP rencontrent des difficultés pour l'établissement du compte financier unique de ces structures

L'absence d'activité rend difficile la tenue d'une gouvernance minimale.

En outre, les ASA conduisent de véritables missions pour le compte de l'Etat et lorsqu'elles sont inactives, ces missions ne sont plus conduites.

Pour enclencher la procédure de dissolution, il faut attendre trois ans d'inactivité, ce qui ralentit la résorption des structures devenues inutiles.

Les dispositions qui concernent les ASA étant prévues par des dispositions législatives, il est nécessaire de les modifier pour simplifier le fonctionnement de ces structures.

Concernant les SAVP

La [loi du 22 juillet 1912](#) a institué les syndicats d'assainissement de voies privées, structures destinées à assurer l'entretien et l'assainissement des voies privées. Conçus à une époque où l'urbanisme était encore peu réglementé, ces syndicats ont longtemps permis la gestion collective d'infrastructures de voirie ou d'égout au sein de lotissements privés.

Cependant, depuis l'adoption de la [loi du 10 juillet 1965](#) fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et le développement généralisé des associations syndicales de propriétaires ([ordonnance de 2004](#)), la plupart des SAVP sont devenus obsolètes ou en décalage avec les structures juridiques désormais en vigueur car leur

structure est rigide et les modalités de fonctionnement peu adaptées aux réalités actuelles.

Leur régime particulier, souvent méconnu, peut conduire à des difficultés de gestion, d'identification des membres, de contrôle comptable ou de reprise des actifs.

De plus, le suivi de ces structures soulève des difficultés : les SAVP sont des structures anciennes qui ne sont plus suivies par les syndicats, inactifs pour la plupart. A cela s'ajoutent des contentieux divers notamment dans le cadre de la fixation des grilles de répartition des charges ainsi qu'une multiplicité accrue du nombre de propriétaires composant les SAVP. De la même manière, il subsiste des impayés.

Les difficultés inhérentes au suivi et à la dissolution des SAVP restants se sont concrétisées avec la reconnaissance de la carence de l'Etat dans l'exercice de son pouvoir de tutelle par le tribunal administratif de Paris à l'occasion d'un contentieux jugé en 2024. Ainsi, l'Etat a été condamné dans ce contentieux récent, concernant un seul SAVP, à régler les dettes de la structure représentant un montant de plus de 470 000 euros.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Concernant la fusion des ASA

Il s'agit de faciliter la fusion des ASA en réduisant les coûts administratifs liés à la fusion et d'offrir une continuité administrative aux structures parties prenantes à la fusion.

Concernant la dissolution des ASA

Il s'agit de faciliter la dissolution des « ASA dormantes ». Le b) de [l'article 40 de l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004](#) relative aux associations syndicales de propriétaires permet déjà par acte motivé à l'autorité administrative de dissoudre d'office une ASA, mais le délai de 3 ans d'absence d'activité réelle en rapport avec son objet apparaît trop important. Durant ces 3 ans, les services de l'Etat doivent continuer d'exercer leurs missions alors même qu'ils se trouvent confrontés, par exemple, à une absence d'interlocuteur.

Concernant les SAVP

Le présent article vise, s'agissant des SAVP, à :

- créer de nouveaux cas de dissolution d'office des SAVP par le préfet en reprenant les cas déjà en vigueur pour les ASA ;
- ouvrir la possibilité de déterminer les conditions de dissolution et de

détermination du passif/actif au syndicat de propriétaires ou l'union de syndicats de copropriétaires.

Les actifs d'un syndicat pourront être consignés à la Caisse des dépôts et des consignations si, au cours de la procédure de dissolution, les ayants-droits n'ont pu être identifiés.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le maintien de la situation actuelle a été envisagé, mais il ne répondait pas aux problématiques que posent l'inadaptation du cadre juridique applicable aux ASA et SAVP. En effet, nombre de ces structures ont été créés dans des contextes fonciers et d'aménagement aujourd'hui dépassés. Leur obsolescence tient notamment aux évolutions du droit de l'aménagement et de l'urbanisme et en particulier au développement des procédures de lotissement, à la généralisation de documents de planification comme le PLU (plan local d'urbanisme) et au transfert progressif de certaines compétences d'aménagement ou de voirie aux collectivités territoriales. Les missions initialement confiées à ces structures ont, pour partie, disparu ou ont été reprises par d'autres acteurs ce qui explique que certaines subsistent juridiquement sans n'avoir plus aucune activité. En outre, les SAVP ont été constitués, pour certains, au début du XXème siècle et leur régime juridique n'a évolué qu'à la marge, ce qui conduit à un décalage entre le fonctionnement et l'objet de ces structures par rapport aux attentes des acteurs locaux. Pour les ASA, le régime juridique n'a plus évolué depuis 2004. Or en vingt ans, des évolutions sont apparues nécessaires.

3.2. OPTION RETENUE

En ce qui concerne les ASA, l'option retenue est de compléter l'article 48 relatif à la fusion afin de permettre aux ASA de fusionner soit par la création d'une nouvelle entité, soit en reprenant la personnalité morale d'une des parties présentes à la fusion.

Il a également été décidé d'inscrire dans le projet de loi une durée plus courte d'inactivité pour dissoudre une ASA. Ainsi, au lieu de trois années consécutives exigées aujourd'hui par la dissolution de structures sans aucune activité, le projet de loi entend ramener cette durée à un an. Cette durée raisonnable permettra de rationaliser le nombre de structures.

En ce qui concerne les SAVP, les options retenues sont les suivantes :

- création de nouveaux cas de dissolution d'office des SAVP en reprenant ceux existant pour les ASA ;
- Ajout de la possibilité de déterminer les modalités de dévolution de l'actif et passif au syndicat de propriétaire ou à l'union de syndicat des propriétaires ;
- Consignation des actifs non réclamés au sein de la Caisse des dépôts et consignations et rendre le code monétaire et financier applicable à cette procédure.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie [l'article 40 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004](#) (n° 2004-632) afin de réduire à un an le délai au terme duquel il est possible de dissoudre une ASA inactive.

Il modifie, au sein de la même ordonnance, [l'article 48](#), pour prévoir la possibilité de faire une fusion d'ASA sans qu'il ne soit pour autant nécessaire de dissoudre les structures juridiques à fusionner.

Il modifie, enfin, les [articles 17](#) et [18](#) de la [loi du 22 juillet 1912](#) pour prévoir, d'une part, de nouveaux cas de dissolution d'office des SAVP en reprenant ceux existant à [l'article 40 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004](#) et, d'autre part, en définissant la procédure de dissolution. Enfin, pour cette dernière, l'article renvoie à l'article L. 518-24 du code monétaire et financier pour le rendre applicable à la dissolution.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet pour les ASA

Pour les SAVP, la dissolution permettra notamment de faciliter la liquidation de ces structures et donc le remboursement des créances détenues par des entreprises.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Les ASA sont des établissements publics de l'Etat. La simplification de la fusion permettra d'alléger le budget des établissements publics partis à la fusion.

Faciliter la dissolution permettra de diminuer les risques de contentieux concernant les SAVP et de ne plus engager le budget de l'Etat en cas de décision défavorable.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

La liquidation des structures permettra de débloquer les actifs pour les propriétaires identifiés. Si jamais les propriétaires ne sont pas identifiés, la possibilité de consigner ces actifs au sein de la Caisse des dépôts et consignations permettra de protéger, durant un délai de trente ans, les actifs des propriétaires.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les services déconcentrés de l'Etat pourront désormais dissoudre plus facilement les SAVP et ASA inactives, ce qui réduira les risques contentieux.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre facultatif et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'appliquera à l'ensemble du territoire de la République française.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert pas de texte d'application.

Article 12 – Supprimer les compétences des préfets relatives aux routes à grande circulation dans les départements des Hauts-de Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'[article L. 111-1 du code de la voirie routière](#) définit le domaine public routier comme l'ensemble des biens du domaine public de l'Etat, des départements et des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre.

Dans ce cadre, l'[article L. 110-2 du code de la route](#) reprend les dispositions du code la voirie routière permettant de répartir les pouvoirs de police de la circulation entre autorités locales et nationales en fonction de la propriété des voies.

Les routes à grande circulation (RGC) sont pour leur part définies à l'[article L. 110-3 du code de la route](#). Ces RGC, quelle que soit leur appartenance domaniale (voiries routières nationales, départementales ou communales), sont ainsi définies comme les routes qui permettent d'assurer la continuité des itinéraires principaux et, notamment, le délestage du trafic, la circulation des transports exceptionnels, des convois et des transports militaires et la desserte économique du territoire.

Elles justifient, à ce titre, la définition de règles particulières de partage des compétences de police de la circulation entre maires et représentant de l'Etat dans le département, lesquelles figurent à l'[article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT). Toute modification locale des règles de circulation affectant ces RGC, est selon le cas soumise à avis préalable – simple ou conforme – du préfet territorialement compétent, voire à une cosignature de ces deux autorités.

Toutefois, les trois départements de petite couronne (Hauts-de Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) sont soumis à une réglementation dérogatoire transférant intégralement la compétence des maires sur les voies classées RGC au préfet, en application de l'[article L. 2521-1 du CGCT](#). Le réseau concerné couvre approximativement 480 km de voies routières.

Dans ces départements, 3 000 mesures sont transmises chaque année aux préfets, dont 1 000 à 1 500 sont sans incidence sur les caractéristiques fonctionnelles des RGC (exemples : neutralisations ponctuelles de places de stationnement pour installations d'échafaudage, élagage des arbres, ...).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution prévoit que « la loi détermine les principes fondamentaux : [...] - de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; [...] ».

En l'espèce, le présent article traite de l'exercice des pouvoirs de police de la circulation et du stationnement confiés notamment aux maires, lequel affecte la liberté de circulation de la population sur le territoire considéré.

Le Conseil constitutionnel s'assure que la mesure de police administrative est effectivement nécessaire lorsqu'elle affecte l'exercice de droits fondamentaux, telle que la liberté d'aller et venir ([décision n° 2012-253 QPC du 8 juin 2012](#), cons. 5 et 8 : « Eu égard à la brièveté de cette privation de liberté organisée à des fins de police administrative » ; [décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003](#), cons. 10 : « les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public »).

Il vérifie également qu'elle ne porte pas une atteinte disproportionnée à ces droits ([décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011](#), cons. 55, sur le pouvoir d'exécution forcée des occupants d'un terrain illégalement occupé portant une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir ; [décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006](#), cons. 21, sur les dispositifs automatisés prenant la photographie des véhicules et de leurs occupants utilisés à titre temporaire à l'occasion d'événements particuliers ou de grands rassemblements de personnes).

Le Conseil constitutionnel conditionne la compétence du législateur pour organiser l'action de police administrative à une nécessaire conciliation entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public ([décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985](#), cons. 3 ; [décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020](#), cons. 13, le Conseil constitutionnel « ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement »).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La Cour européenne des droits de l'homme n'a pas remis en cause le recours à un régime de police administrative en le jugeant non conforme à la convention ou à un droit protégé.

En matière d'ordre public, il semble par exemple se contenter d'évaluer la nécessité et la proportionnalité d'une mesure de police administrative (cf. [CEDH, 17 juill. 2001](#),

[n° 39288/98, Assoc. Ekin c/ France](#), § 48 : l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 autorisait le ministre de l'intérieur à interdire une publication d'origine étrangère ou publiée en langue étrangère et la Cour a estimé que la mesure n'était pas « nécessaire » pour garantir l'ordre public), considérant que s'il incombe aux États d'adopter des « mesures raisonnables et appropriées » afin de garantir le respect d'un droit, « ils ne sauraient pour autant le garantir de manière absolue et ils jouissent d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix de la méthode à utiliser » ([CEDH, 21 juin 1988, n° 10126/82, Plattform Ärzte für das Leben c/ Autriche](#), § 34).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La spécificité de la petite couronne induit une production conséquente d'actes réglementaires, de l'ordre de 3 000 actes par an. Or la réduction des compétences techniques de l'État liée à la décentralisation des voiries routières ne lui permet plus d'apporter une valeur ajoutée suffisante pour contrebalancer le délai d'instruction supplémentaire imposé aux autorités locales compétentes.

Afin d'assurer l'application du droit commun dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, il est nécessaire et suffisant d'abroger les dispositions dérogatoires portées par l'article [L. 2521-1](#) du CGCT et reprises à l'[article L. 411-5 du code de route](#). Toutefois, pour tenir compte de la situation particulière de l'Île-de-France, cette évolution législative sera réglementairement aménagée pour que les préfets des départements concernés ne rendent que des avis conformes sur les mesures locales de police de la circulation affectant les RGC, quelle que soit leur importance, en lien avec l'organisation administrative particulière en Ile-de-France.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La simplification administrative qui est proposée a pour objectif d'assurer l'alignement de principe des trois départements de la petite couronne sur le droit commun. Elle sera toutefois réglementairement aménagée pour que ces préfets ne rendent que des

avis conformes sur les mesures locales de police de la circulation affectant les RGC, quelle que soit leur importance, en lien avec l'organisation administrative particulière en Ile-de-France.

La suppression de la dérogation posée par l'article [L. 2521-1](#) du CGCT et reprise à l'[article L. 411-5 du code de route](#) permettra de revenir au droit commun, mais adapté aux spécificités de l'organisation administrative en Île-de-France.

Elle produira une simplification administrative permettant de réduire *a minima* de moitié les 3 000 arrêtés signés chaque année par les trois préfets concernés. Toutefois, pour tenir compte de la situation particulière de l'organisation administrative en Ile-de-France, le pouvoir réglementaire interviendra ensuite afin d'introduire au bénéfice des préfets des départements de la petite couronne une consultation préalable pour avis conforme, par dérogation à l'avis simple actuellement prévu lorsque l'autorité locale compétente envisage des mesures plus rigoureuses exigée par des considérations de sécurité de la circulation routière ou pour des projets techniques de nature à modifier les caractéristiques géométriques ou mécaniques d'une RGC.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Compte tenu de l'articulation des articles [L. 2213-1](#) du CGCT qui fixe le régime de droit commun pour les RGC et [L. 2521-1](#) du CGCT qui prévoit une dérogation à ce régime pour les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, en transférant la compétence municipale au préfet, l'abrogation de ces dernières dispositions apparaissent comme l'unique solution juridique permettant de rétablir l'application du droit commun dans ces trois départements.

L'introduction d'une procédure d'avis conforme par dérogation à celle d'avis simple ne relève pas de la compétence du législateur, l'article [L. 2213-1](#) du CGCT renvoyant à un décret en Conseil d'État la fixation des conditions dans lesquelles les maires exercent la police de la circulation sur les RGC. Le pouvoir réglementaire interviendra par conséquent sur le fondement de l'avant-dernier alinéa de l'article [L. 2213-1](#) du CGCT pour modifier, par décret en Conseil d'État, les articles [R. 411-8](#) et [R. 411-8-1](#) du code de la route, afin d'introduire au bénéfice des préfets des départements de la petite couronne une consultation préalable pour avis conforme, par dérogation à l'avis simple actuellement prévu lorsque l'autorité locale compétente envisage des mesures plus rigoureuses exigée par des considérations de sécurité de la circulation routière ou

pour des projets techniques de nature à modifier les caractéristiques géométriques ou mécaniques d'une RGC.

Enfin, l'article [L. 411-5](#) du code de la route qui ne fait que renvoyer aux dispositions de l'article [L. 2521-1](#) du CGCT, doit également être abrogé, par mesure de coordination.

3.2. OPTION RETENUE

En l'absence d'alternative, le présent projet procède à l'abrogation de l'article [L. 2521-1](#) du CGCT, ainsi qu'à celle de l'article [L. 411-5](#) du code de la route, par coordination.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article [L. 2521-1](#) du CGCT est abrogé, ainsi que l'article [L. 411-5](#) du code de la route qui y renvoie, par mesure de coordination.

Cette mesure d'abrogation étendant le droit commun en vigueur ne présente pas de difficultés identifiées au regard du cadre constitutionnel.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La mesure d'abrogation étendant le droit commun en vigueur ne présente aucune incompatibilité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme appliquée aux mesures de police administrative.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans impact.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Une simplification de la procédure est attendue résultant de la récupération par les autorités locales de police de la circulation de leur responsabilité pleine et entière de gestionnaire de la voirie routière, y compris pour celle classée en RGC. Les services compétents de l'État estiment ainsi que sur les 3 000 mesures annuelles transmises aux préfets, 1 000 à 1 500 sont en effet sans incidence sur les caractéristiques fonctionnelles des RGC (exemples : neutralisations ponctuelles de places de stationnement pour installations d'échafaudage, élagage des arbres, ...).¹⁴

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Il est attendu une réduction d'au moins la moitié des actes instruits par les services de l'État. Les services compétents de l'État estiment en effet que Sur les 3 000 arrêtés transmis à la signature des préfets, entre 1 000 et 1 500 n'ont aucune incidence sur les caractéristiques fonctionnelles des RGC (exemples : neutralisations ponctuelles de places de stationnement pour installations d'échafaudage, élagage des arbres, ...).¹⁵

¹⁴ Ces estimations de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports Île-de-France (DRIEAT) ont été communiquées par la préfecture d'Île-de-France. Elles ne sont pas publiques.

¹⁵ Ces estimations de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports Île-de-France (DRIEAT) ont été communiquées par la préfecture d'Île-de-France. Elles ne sont pas publiques.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Aucun impact significatif ne peut être identifié s'agissant de la simplification de la mise en œuvre d'une procédure de police administrative dans trois départements.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

En application de l'[article 2](#) du décret n° 75-360 du 15 mai 1975 modifié relatif au comité interministériel de la sécurité routière, le groupe interministériel permanent de sécurité routière (GIPSR) a été consulté et a émis un avis favorable lors de sa séance du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions de cet article sont applicables dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

5.2.3. Textes d'application

Sur le fondement de l'avant-dernier alinéa de l'article [L. 2213-1](#) du CGCT, le pouvoir réglementaire envisage de modifier par décret en Conseil d'État les articles [R. 411-8](#) et [R. 411-8-1](#) du code de la route, afin d'introduire au bénéfice des préfets des départements de la petite couronne une consultation préalable pour avis conforme, par dérogation à l'avis simple actuellement prévu lorsque l'autorité locale compétente envisage des mesures plus rigoureuses exigée par des considérations de sécurité de la circulation routière ou pour des projets techniques de nature à modifier les caractéristiques géométriques ou mécanique.

TITRE II – SIMPLIFICATION EN MATIERE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Article 13 – Supprimer l'obligation de publier de la fiche de poste en cas de renouvellement d'un contractuel

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La déclaration de vacance d'emploi (DVE) est une procédure obligatoire et préalable à tout recrutement dans la fonction publique, qu'il concerne un poste créé ou un poste vacant (article [L. 311-2](#) et [D.311-1 à 311-8](#) du CGFP).

Concernant la fonction publique territoriale, en premier lieu, la collectivité doit s'assurer que le poste est effectivement créé au tableau des effectifs et qu'il est vacant. A défaut, l'organe délibérant doit créer le poste et inscrire les crédits afférents au budget ([article L.313-1 du CGFP](#)). Après transmission de la délibération au contrôle de légalité, la déclaration peut être réalisée.

Par la suite, en application du principe d'égal accès à la fonction publique, et sauf exceptions prévues par la loi (emplois pourvus exclusivement par avancement de grade ou par affectation interne), toutes les vacances d'emplois doivent faire l'objet sans délai d'une publicité. Les centres de gestion (CDG) ou le centre national de la fonction publique territorial assurent la publicité des créations et vacances d'emplois de catégories A, B et C dans un espace numérique commun ([articles L. 314-1 et L. 311-2 du CGFP](#)). Le Président du CDG prend, chaque semaine, un arrêté compilant l'ensemble des déclarations qu'il transmet au contrôle de légalité.

Ainsi, la publicité de la création ou de la vacance de poste, assurée par le centre de gestion compétent, conditionne la légalité des recrutements effectués par une collectivité territoriale. La publicité doit être effective et respecter un délai raisonnable, généralement fixé à un mois, sauf urgence dûment justifiée.

En outre, l'article L. 332-21 du CGFP étend cette obligation de publicité aux recrutements d'agents contractuels pour des emplois permanents, en renvoyant aux modalités fixées par l'article L. 311-2, tout en prévoyant des dérogations. Ainsi, la [Cour administrative d'appel de Douai, \(3e chambre - formation à 3 \(bis\), du 2 novembre 2004\)](#) a jugé que « l'autorité territoriale ne peut procéder au renouvellement du

contrat de recrutement d'un agent non titulaire sans avoir fait précéder ce renouvellement des mesures de publicité (...) ».

Par conséquent, l'article 13 vise à simplifier la procédure applicable au renouvellement du contrat d'un agent contractuel sur l'emploi qu'il occupe et pour y exercer les mêmes fonctions, en supprimant l'obligation de publication de l'avis de vacance de cet emploi. La disposition s'applique aux trois versants de la fonction publique.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'égal accès aux emplois publics est un principe constitutionnel tiré de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (article 6). La déclaration de vacance d'emploi vise à garantir ce principe.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'article L. 332-21 du CGFP renvoie à l'obligation de publicité pour vacance ou création d'emploi, confirmée par la jurisprudence citée au 1.1., pour le recrutement d'emplois de contractuels sur emploi permanent, y compris en cas de renouvellement du contrat.

Seule une mesure de niveau législatif peut s'en écarter pour les renouvellements de contrat.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Cette mesure vise à rendre plus fluide les parcours professionnels des agents publics, en procédant à une simplification de la procédure applicable au renouvellement du contrat d'un agent contractuel.

En effet, le recours plus important aux contractuels dans la fonction publique, notamment depuis la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, conduit de fait à devoir renouveler plus fréquemment les contrats des agents recrutés en cette qualité. Ainsi, l'édition 2025 des chiffres clés de la fonction publique, produit par la DGAFP, témoigne d'une augmentation du nombre de contractuels de la fonction publique de + 3% de 2011 à 2021, de + 2,6% de 2021 à 2022 et de + 4,9% de 2022 à 2023. En 2023, les contractuels (hors contrats aidés) représentaient 23% des effectifs de la fonction publique (26% pour la fonction publique territoriale).

Lorsqu'ils donnent satisfaction à l'employeur et souhaitent rester en fonction, la publication d'une vacance de poste qui, de fait, n'existera pas, est source de lourdeur pour les employeurs, d'incertitude pour les contractuels sur leur situation et de vaines espérances pour les candidats.

En 2024, plus de 260 000 annonces, pour création ou vacances d'emploi, ont été diffusées par les centres de gestion pour les collectivités, hors Guyane et Martinique (panorama de l'emploi territorial 2025). Ces annonces concernaient à 53,7% les communes. Les tensions en matière de recrutement se caractérisent par un déséquilibre persistant entre les offres et les demandes d'emploi, se traduisant par une difficulté à recruter des candidats qualifiés et expérimentés. Le principal marqueur des difficultés de recrutement est la durée moyenne de publication des offres, supérieure à un mois (41 jours en moyenne nationale) pour des nombreux métiers avec des taux d'infirmité du recrutement (médecin, responsable de gestion budgétaire et financière, instructeur de marchés publics, chargé de réalisation de travaux de voirie et réseaux divers).

Le recentrage de la publication des vacances d'emploi améliorera la visibilité des emplois à pourvoir pour les candidats, qu'ils soient fonctionnaires comme agents non titulaires.

Une telle demande est remontée de la part des employeurs territoriaux, notamment dans le cadre du « Roquelaure de la simplification » engagé par le ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il n'y a pas d'autre option que la modification de la loi, sauf à vouloir préserver le statu quo et donc les lourdeurs décrites ci-dessus.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à déroger à l'obligation de porter à connaissance des agents publics et des autorités compétentes toute vacance d'emploi lorsque celle-ci porte sur un emploi occupé par un agent contractuel sur emploi permanent dont le contrat arrive à expiration et à la seule condition que celui-ci se voit proposer un renouvellement de contrat pour y exercer les mêmes fonctions.

Dès lors que le contrat comporte de nouvelles missions, la publication de la vacance d'emploi doit être réalisée.

De même, si l'agent contractuel décline la proposition de renouvellement, la publication de la vacance d'emploi devra être effectuée.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article L. 332-21 du CGFP est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 4°A un emploi occupé par un agent contractuel dont le contrat arrive à expiration et qui se voit proposer un renouvellement de ce contrat sur cet emploi pour y exercer les mêmes fonctions. ».

Un tel dispositif ne prive pas d'effet la publicité de la vacance d'un emploi lorsqu'il s'agit d'un primo-recrutement pour une vacance d'un emploi permanent ou lorsqu'un contrat ne peut plus être renouvelé puisqu'il est arrivé à son terme légal de deux ans (article L. 332-14 pour la FPT).

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Simplification des procédures en cas de renouvellement d'un contrat en allégeant la charge :

- des services en charge des ressources humaines dans les collectivités, concernant l'élaboration de la vacance d'emploi et la gestion des éventuelles candidatures ;
- des centres de gestion en ce qui concerne la publicité de la vacance d'emplois.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les administrations bénéficieront d'une simplification des processus de gestion de leurs agents contractuels notamment par la réduction des actes de gestion prévus lors des renouvellements de contrat.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent projet de loi a fait l'objet de la consultation obligatoire du Conseil commun de la fonction publique (CCFP) qui a rendu un avis défavorable le 11 mars 2026.

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition s'applique sur l'ensemble du territoire de la République française.

5.2.3. Textes d'application

Cette modification de l'article L. 332-21 du CGFP devra être accompagnée de la révision des décrets d'application susvisés.

Article 14 – Suppression de l’obligation de l’épreuve orale pour les concours sur titres

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L’article [L.320-1](#) du code général de la fonction publique (CGFP) consacre le concours comme étant la voie d’accès de droit commun aux emplois de la fonction publique.

Cette règle, qui permet de garantir un égal accès de tous les candidats aux emplois publics, implique l’organisation d’épreuves afin d’opérer une sélection entre candidats possédant les mêmes titres ou diplômes ou la même expérience professionnelle.

S’agissant des professions nécessitant de détenir un diplôme ou titre pour les exercer (filières sociale, médico-sociale et médico-technique, technique, sportive et artistique), les concours sont adaptés.

Ainsi, l’article [L.325-9](#) du CGFP précise que les concours (externe, interne et 3^{ème} concours) peuvent être organisés :

- Soit sur épreuves ;
- Soit au moyen d'une sélection opérée par le jury au vu des titres des candidats ou de leurs titres et travaux. Cette sélection peut être complétée d'épreuves.

Pour la seule fonction publique territoriale (FPT), l’article [L.325-28](#) du CGFP précise que la sélection mentionnée à l'article L. 325-9 est obligatoirement complétée par un entretien oral avec le jury.

Cette disposition s’inscrit dans un cadre juridique propre à la fonction publique territoriale, distinct de celui applicable au sein de la fonction publique d’Etat et de la fonction publique hospitalière, au sein desquelles l’organisation d’une épreuve orale ne présente pas de caractère obligatoire. Ces deux derniers versants sont en effet soumis à l’article L. 325-9 du CGFP qui prévoit que les concours sur titres « peuvent » être complétés par une épreuve.

Cette distinction s’illustre tout particulièrement au sein des filières sociale, médico-sociale et médico-technique puisque la procédure de recrutement, des cadres d’emploi concernés, repose, outre la détention des diplômes requis, sur une épreuve unique, à savoir un entretien oral. A titre d’exemple :

- l’accès au corps des cadres de santé paramédicaux de la fonction publique

hospitalière ne comporte pas d'épreuve orale d'admission¹⁶ contrairement à la fonction publique territoriale qui prévoit que, pour l'accès au cadre d'emplois analogue, les candidats sont soumis à une épreuve orale d'entretien¹⁷ ;

- l'accès aux corps des assistants socio-éducatifs, des conseillers en économie sociale et familiale, des éducateurs techniques spécialisés, des éducateurs de jeunes enfants et des moniteurs-éducateurs de la fonction publique hospitalière ne comporte pas d'épreuve orale tandis que les cadres d'emplois analogues, au sein de la fonction publique territoriale, en comportent une.

Pourtant, à titre rétrospectif, l'analyse des textes statutaires régissant les trois versants de la fonction publique met en évidence que **la faculté (et non l'obligation) d'organiser des épreuves dans le cadre des concours sur titres de la fonction publique territoriale a, un temps, été prévu par la loi**. L'article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale issue de la rédaction introduite par la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille, indiquait expressément le caractère non obligatoire de l'épreuve orale : « Les concours sur titres peuvent comporter une ou plusieurs épreuves consistant en conversation avec le jury ».

Une [modification de l'article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précité, introduite par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale](#), a eu pour effet de rendre obligatoire cette épreuve orale : « Les concours sur titres comportent, en sus de l'examen des titres et des diplômes, une ou plusieurs épreuves ».

Or, cette spécificité de la fonction publique territoriale a pour conséquence de **rendre moins attractifs les concours sur titre de ces filières qui recourent davantage au recrutement de contractuels**.

- En effet, les données communiquées par la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) permettent d'objectiver les difficultés structurelles de

¹⁶ [L'article 5 de l'arrêté du 25 juin 2013 fixant la composition du jury et les modalités d'organisation des concours interne sur titres et externe sur titres permettant l'accès au corps des cadres de santé paramédicaux de la fonction publique hospitalière](#) prévoit que : « La sélection des candidats tant pour le concours externe sur titres et le concours interne sur titres repose sur une analyse de la complétude du dossier (...) ».

¹⁷ [L'article 3 du décret n° 2016-1038 du 29 juillet 2016 fixant les modalités d'organisation des concours d'accès au cadre d'emplois des cadres territoriaux de santé paramédicaux et les modalités d'organisation de l'examen professionnel d'accès au grade de cadre supérieur de santé](#) prévoit, pour le concours interne sur titres, la tenue d'un entretien d'une durée de vingt-cinq minutes, dont cinq minutes au plus d'exposé.

recrutement rencontrées par la fonction publique territoriale dans le cadre des concours sur titres, en particulier au sein des filières médico-sociale et médico-technique :

- ainsi, s'agissant du concours de médecin territorial de 2^{ème} classe au titre de la session 2023, le taux de pourvoi s'établit à 9 %, avec 54 lauréats pour 572 postes ouverts, soit un ratio particulièrement faible de 0,1 candidat par poste¹⁸, traduisant une situation de forte tension ;
- de même, pour le concours d'infirmier en soins généraux, 282 lauréats ont été recensés pour 511 postes à pourvoir¹⁹. En dépit d'un vivier de candidats plus important que pour le concours précité (560 candidats admis à concourir) le nombre de lauréats demeure nettement insuffisant au regard des besoins alors même qu'il s'agit d'une profession règlementée et que le concours ne comporte qu'une épreuve orale ;
- enfin, dans la filière sociale, les tensions sont également marquées. A titre d'illustration, le concours d'agent social principal de 2^{ème} classe a enregistré 244 candidats pour 316 postes ouverts, soit un ratio de 0,8 % candidat par poste, révélant également un déficit d'attractivité.

Malgré le caractère allégé des concours sur titres, les collectivités territoriales rencontrent de manière récurrente des difficultés à recruter des agents titulaires, ce qui les conduit à recourir au recrutement d'agents contractuels.

L'analyse de la répartition des modes de recrutements sur emplois permanents au sein des filières médico-sociale et médico-technique de la fonction publique territoriale révèle une prédominance du recrutement contractuel, qui représente 50 % des embauches²⁰.

La voie du concours ne représente quant à elle que 18 % des recrutements sur emplois permanents. Les autres modalités, à savoir la mutation et le détachement, constituent chacune 12 % des recrutements.

À titre de comparaison, la filière administrative recourt au recrutement contractuel pour 42 % des postes, tandis que cette proportion s'élève à 43 % dans la filière technique.

Dans son rapport relatif la loi 2001-2 du 3 janvier 2001 applicable à la fonction publique de l'Etat, M. JEAN-YVES CAULLET, soulignait pourtant que les concours sur titres sont

¹⁸ Données BDE PANORAMA EMPLOI, concours organisés en 2023, FNCDG.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Synthèse nationale des rapports au CST sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2023,

de nature à assurer une meilleure adéquation entre les profils recrutés et les besoins exprimés. Il précisait en outre que leur mise en œuvre, plus rapide, est susceptible de réduire le recours à l'emploi contractuel, notamment dans les domaines à caractère technique ou scientifique²¹.

Ainsi, si la procédure de recrutement sur titres est « allégée » pour ces filières, puisqu'elle repose, outre la détention des diplômes requis, pour les cadres d'emplois concernés, sur une épreuve unique, à savoir un entretien oral, elle reste plus contraignante au sein de la fonction publique territoriale que celle applicable au sein des autres fonctions publiques.

Enfin, le processus de sélection au sein de la fonction publique territoriale présente des particularités. La réussite à un concours ne garantit pas automatiquement l'obtention d'un poste. A l'issue du concours, le candidat déclaré admis est inscrit sur une liste d'aptitude. Conformément à l'article L.325-39 du CGFP, « *toute personne déclarée apte (...) peut être nommée dans un des emplois auxquels le concours correspondant donne accès.* ». La nomination effective dans un emploi ensuite donne lieu à une procédure de recrutement qui comprend la déclaration de création ou de vacance de poste, l'examen des candidatures et, le cas échéant, la tenue d'un entretien de recrutement.

La suppression de l'obligation de l'épreuve orale pour les concours sur titres permettra ainsi d'harmoniser le dispositif avec ceux de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique hospitalière. Elle contribuera à éviter que la fonction publique territoriale se retrouve isolée dans un cadre particulier, situation qui complexifie et ralentit les procédures de recrutement et favorise en conséquence le recourt à des solutions alternatives, notamment l'emploi contractuel.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

²¹ « En l'absence de précision dans la loi statutaire, rien n'interdit d'organiser des concours sur titres en lieu et place ou en complément d'épreuves (9). En les consacrant comme forme de concours à part entière, cet article vise à encourager leur mise en place. En effet, ils peuvent contribuer à une adéquation plus sûre du recrutement au profil recherché et leur mise en œuvre est plus rapide ce qui devrait permettre diminuer le recours à un emploi contractuel, en particulier dans les domaines à caractère technique ou scientifique », Rapport de M. Jean-Yves CAULLET, [Rapport n° 2755 de M. Jean-Yves CAULLET au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République \(1\) de l'Assemblée nationale sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, relatif à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale](#), 28 novembre 2000.

[L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen \(DDHC\)](#) dispose que : « Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

Le Conseil constitutionnel veille avec une attention particulière au respect de ce principe. Il rappelle que, si ce dernier « *impose que, dans les nominations de fonctionnaires, il ne soit tenu compte que de la capacité, des vertus et des talents, il ne s'oppose pas à ce que les règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à l'entrée dans une école de formation ou dans un corps de fonctionnaires soient différenciées pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération que de celle des besoins du service public*²² ».

A cet égard, il vérifie que les modalités de recrutement, qu'elle que soit leur forme, ne conduisent pas à des nominations portant atteinte au principe d'égal accès aux emplois publics.

Conformément à l'article 34 de la Constitution la loi constitue le cadre approprié pour consacrer le principe d'une procédure de sélection objective et transparente, garantissant l'égal accès aux emplois²³. Elle a également vocation à habiliter le pouvoir réglementaire, d'une part, à en préciser les modalités d'application et d'autre part à en adapter les modalités en fonction du niveau hiérarchique et de la nature des fonctions exercées.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

²² [Décision n° 85-204 DC du 16 janvier 1986, Loi portant diverses dispositions d'ordre social, cons. 7](#) ; [décision n° 82-153 DC du 14 janvier 1983, Loi relative au statut général des fonctionnaires, cons. 5](#).

²³ [L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958](#) dispose que [la loi fixe les règles concernant](#) « les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État » ; à ce titre, le recrutement des agents publics relève du domaine de la loi.

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Au regard des éléments exposés précédemment, il apparaît indispensable d'aligner les modalités d'accès aux concours sur titres des trois versants de la fonction publique, afin de garantir des modalités d'accès uniformes ; à cette fin, la suppression de l'article L. 325-28 du CGFP s'impose.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par le présent article est d'harmoniser le cadre applicable aux procédures de concours sur titres au sein de la fonction publique en supprimant, pour la fonction publique territoriale, l'obligation d'un entretien oral ou toute autre épreuve complémentaire et d'améliorer ainsi le recrutement par les employeurs territoriaux des cadres d'emplois visés par les concours sur titres.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le statu quo n'aurait pas permis d'atteindre les objectifs précédemment mentionnés et a donc été écarté.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à simplifier le recrutement des agents territoriaux en supprimant l'obligation d'organiser une épreuve orale pour les concours sur titres de la fonction publique territoriale.

Cet oral est tenu par l'organisateur du concours (centre de gestion ou Centre national de la fonction publique territoriale suivant les cadres d'emplois). Il est à distinguer de l'entretien de recrutement que le futur employeur organise le plus souvent, à son initiative, préalablement au recrutement.

Face au constat de redondance – pour certains cadres d'emplois – entre oral du concours et entretien de recrutement, l'option de suppression de l'obligation de l'épreuve orale a été privilégiée.

Concrètement, ce sont les décrets statutaires de chaque cadre d'emplois qui détermineront si une épreuve orale de concours se justifie toujours. Ainsi, notamment

pour les agents des cadres d'emplois devant mettre en œuvre notamment des compétences managériales, il paraît pertinent de conserver un entretien oral, ce que permet de faire l'application de l'article L. 325-9, commun aux trois versants de la fonction publique.

A titre d'exemple, comme évoqué plus haut :

- le concours d'accès au cadre d'emplois des cadres territoriaux de santé paramédicaux (décret n° 2016-1038 du 29 juillet 2016) ;
- le concours pour le recrutement des assistants territoriaux socio-éducatifs ([décret n° 2013-646 du 18 juillet 2013 fixant les modalités d'organisation du concours pour le recrutement des assistants territoriaux socio-éducatifs](#)) ;
- le concours d'accès au cadre d'emploi des moniteurs éducateurs territoriaux et intervenants familiaux ([décret n° 2013-647 du 18 juillet 2013 fixant les modalités d'organisation du concours pour le recrutement des moniteurs-éducateurs et des intervenants familiaux territoriaux](#)) ;
- et le concours d'accès au cadre d'emplois éducateurs territoriaux de jeunes enfants ([décret n° 2013-649 du 18 juillet 2013 fixant les modalités d'organisation du concours pour le recrutement des éducateurs territoriaux de jeunes enfants](#)), pourraient, par exemple, voir leur épreuve orale supprimée pour aligner les modalités de recrutement sur concours sur celles de la fonction publique hospitalière.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article abroge l'article L 325-28 du CGFP, et par voie de conséquence, vient modifier les articles L.522-25 et L.523-4 du CGFP qui visaient cet article supprimé.

A titre de précision, l'abrogation de la disposition de nature législative (article L. 325-28 du CGFP) permettra d'engager, dans un second temps, la modification des décrets relatifs à l'organisation des concours donnant accès aux cadres d'emplois concernés.

Ainsi, la suppression des épreuves orales des concours concernés ne pourra devenir effective qu'après l'adaptation des décrets régissant ces mêmes concours.

Loin de contrevenir aux principes constitutionnels développés précédemment, cet article en assure au contraire une mise en œuvre plus effective, notamment en consolidant le principe d'égal accès aux emplois publics par une harmonisation des modalités d'accès à des corps/cadres d'emplois comparables.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Cette modification aura un impact positif pour les candidats titulaires des titres et diplômes requis pour l'accès à la fonction publique territoriale, en facilitant leur recrutement, notamment par la réduction des délais et l'allègement des contraintes liées à l'organisation d'une épreuve orale.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure doit permettre aux collectivités territoriales de recruter plus facilement des titulaires s'agissant des cadres d'emplois concernés par cette évolution.

L'impact budgétaire du présent article est à ce stade nul puisqu'il s'agit de supprimer l'obligation de l'épreuve orale.

En revanche, si un décret statutaire d'un cadre d'emplois venait à supprimer l'épreuve orale de concours, l'impact budgétaire serait positif (économie occasionnée par l'absence d'organisation d'une épreuve orale).

En ce qui concerne le coût engendré par l'épreuve orale d'admission, les données transmises par la fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) permet d'évaluer l'ordre de grandeur du coût engendré par l'organisation des épreuves orales de ces concours en prenant pour illustration le concours d'infirmier territorial en soins généraux :

- Pour la session 2022, le centre de gestion du Tarn-et-Garonne (CDG 82) a supporté un coût de 7 036 euros au titre de l'épreuve orale pour 59 candidats autorisés à concourir, pour un coût total du concours de 19 368 euros. Le coût de l'épreuve orale représente donc 36,3 % du coût total de l'opération pour ce CDG ;
- Pour la session 2024 de ce même concours, le centre de gestion du Var (CDG 83) indique que, pour un total de 82 candidats autorisés à concourir, le coût de l'épreuve orale s'élevait à 10 023 euros, pour un coût total du concours s'élevant à 14 293 euros. Dans ce cas, l'épreuve orale représente 70,1 % du coût total supporté par ce CDG.

Ces éléments mettent en évidence une part particulièrement significative (et très variable selon les centres de gestion) du coût de l'épreuve orale dans l'économie générale de ces concours.

Concours infirmier en soins généraux					
Session	CDG	Coût épreuve orale	Coût total du concours	Coût lauréat	Nombre de candidats admis à concourir
Session 2022	CDG82	7036,51 €	19368,37 €	691,73 €	59
Session 2024	CDG83	10023,1 €	14293,46 €	420,39 €	82

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et DE protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 244-1 du CGFP, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a été consulté sur cet article à titre obligatoire le 8 avril 2026 et a émis un avis favorable. En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le conseil national d'évaluation des normes a été consulté sur cet article à titre obligatoire le 2 avril 2026 et a émis un avis favorable.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la publication au *Journal Officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

Cette mesure sera applicable de plein droit sans qu'il soit besoin de procéder à une consultation préalable dans les départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Mayotte), en vertu du principe d'identité législative (articles L. 3444-1, L. 4433-3-1, L. 7152-2 et L. 7252-2 du code général des collectivités territoriales - CGCT).

Cette mesure sera également applicable de plein droit sans qu'il soit besoin de procéder à une consultation préalable à Saint-Barthélemy (articles LO 6213-1 et LO 6213-3 du CGCT), Saint-Martin (articles LO 6313-1 et LO 6313-3 du CGCT) et Saint-Pierre-et-Miquelon (articles LO 6413-1 et LO 6413-3 du CGCT), qui relèvent de l'article 74 de la Constitution.

En effet, les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à ces collectivités d'outre-mer, à l'exception de celles qui interviennent dans les matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou dans l'une des matières relevant de la compétence de ces collectivités au regard de leur statut (ce qui ne comprend pas les règles en matière de fonction publique territoriale).

En revanche, ces dispositions ne s'appliqueront pas en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, ni dans les îles Wallis-et-Futuna, qui sont compétentes dans le domaine de la fonction publique territoriale.

5.2.3. Textes d'application

Afin de rendre cette mesure pleinement effective, il conviendra de modifier en conséquence les décrets statutaires (DCE) prévoyant des concours sur titres avec épreuves; une démarche identique devra être engagée s'agissant des décrets organisant ces mêmes concours (DS).

Article 15 – Extinction progressive du congé spécial des fonctionnaires territoriaux après emploi fonctionnel

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le congé spécial trouve son origine dans la [loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale](#) (art. 99). Il a été conçu comme un dispositif de fin de carrière afin, notamment, de sécuriser la situation des fonctionnaires en détachement sur un emploi fonctionnel. Il n'est pas ouvert aux contractuels.

Les emplois fonctionnels, correspondant aux emplois de direction de collectivités territoriales et de leurs établissements publics, sont limitativement énumérés par [l'article L. 412-6 du code général de la fonction publique](#) (CGFP). Sont notamment visés les emplois de directeur général des services des régions, départements et communes de plus de 2 000 habitants, ainsi que, sous réserve de certains seuils de population, les emplois de directeur général adjoint des services et de directeur des services techniques. Eu égard aux missions spécifiques de direction qui leur sont confiées, l'autorité territoriale peut mettre fin aux fonctions de ces agents avant le terme normal de leur détachement.

Aux termes des articles [L. 544-10 et suivants du CGFP](#) et de [l'article 6 du décret n° 88-614 du 6 mai 1988](#) pris pour l'application des articles 98 et 99 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée et relatif à la perte d'emploi et au congé spécial de certains fonctionnaires territoriaux, le fonctionnaire à moins de cinq ans de son âge d'ouverture du droit pension, qui compte au moins vingt ans de services civils et militaires valables pour le calcul de ses droits à pension et qui occupe un emploi fonctionnel en position de détachement depuis deux ans au moins peut, sur autorisation, être mis en congé spécial pour une durée maximale de cinq ans. Ce congé n'est pas ouvert lorsqu'un fonctionnaire territorial de la collectivité ou de l'établissement en bénéficie déjà.

Le congé spécial est accordé de droit dans les mêmes conditions au fonctionnaire déchargé de ses fonctions par l'autorité territoriale, sans toutefois que puisse lui être opposée la condition d'une occupation de son emploi depuis deux ans au moins.

La demande de congé spécial peut être présentée par le fonctionnaire à la collectivité territoriale ou à l'établissement public dans lequel il occupait un emploi fonctionnel, dès la fin de son détachement et jusqu'au terme de la période de prise en charge par

le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ou le centre de gestion, lorsque le fonctionnaire n'a pu être reclassé.

La durée maximale d'un congé spécial est de cinq ans. A l'expiration de celui-ci, le fonctionnaire est mis d'office à la retraite (article [L. 544-16 CGFP](#)). Le fonctionnaire bénéficiant d'un congé spécial de droit est admis à la retraite au plus tard à la fin du mois au cours duquel il réunit les conditions requises pour obtenir la liquidation de ses droits à pension à taux plein.

Le fonctionnaire perçoit, pendant son congé spécial, une rémunération égale au montant du traitement indiciaire atteint à la date de la mise en congé, majoré du montant de l'indemnité de résidence et, s'il y a lieu, du supplément familial de traitement.

Le fonctionnaire peut exercer une activité rémunérée pendant son congé spécial, la rémunération versée au titre du congé spécial étant alors réduite dans les proportions fixées par [l'article 8](#) du décret n° 88-614 précité.

Sur la période 2013-2023, le nombre de fonctionnaires en congé spécial est évalué **entre 300 et 700** fonctionnaires par an, le nombre d'emplois fonctionnels étant quant à lui estimé à 7 700 dans la fonction publique territoriale (source : [synthèse nationale du RSU 2023](#)).

S'il existe un dispositif analogue pour la fonction publique hospitalière ([art. L. 544-17 à L. 544-19 CGFP](#)), il n'a pas de pendant pour la fonction publique d'Etat.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

SO L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des « principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ».

En vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », mais chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi ».

Dans ce cadre, le législateur a prévu la possibilité pour une collectivité ou un établissement public d'accorder un congé spécial, sur sa demande, à un fonctionnaire territorial occupant un emploi fonctionnel de direction. Il revient donc au législateur par lecture combinée des articles 34 et 72 de la Constitution de modifier et de supprimer le dispositif.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Compte tenu du relèvement progressif de l'âge d'ouverture du droit à la retraite depuis le 1^{er} septembre 2023 à la suite du vote de la [loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023](#), certains fonctionnaires territoriaux qui bénéficient d'un congé spécial peuvent arriver au terme de la durée maximale de cinq ans sans avoir atteint l'âge d'ouverture du droit à pension. Ils risquent d'être privés de ressources à l'expiration du congé spécial jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge d'ouverture du droit à pension.

La suspension de la réforme des retraites de 2023 prévue par la [loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026](#) ne remédie pas à tous les cas de figures, certains fonctionnaires pouvant encore se retrouver dans la situation décrite dans le paragraphe précédent.

Par ailleurs, le dispositif de congé spécial impacte significativement les budgets locaux, les collectivités qui sont contraintes de payer simultanément deux agents sur le même emploi fonctionnel. Le contexte financier contraint pour les collectivités locales justifie la mise en extinction progressive du congé spécial.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article poursuit plusieurs objectifs.

Tout d'abord, il vise à sécuriser les situations individuelles en instaurant, à titre dérogatoire, un dispositif transitoire prenant en considération ces situations existantes et permettant aux fonctionnaires concernés de bénéficier d'une prolongation de leur congé spécial jusqu'à l'âge à partir duquel leur pension de retraite peut être liquidée.

Par ailleurs, cet article met en extinction un dispositif dérogatoire, applicable uniquement aux fonctionnaires territoriaux occupant un emploi fonctionnel en position de détachement. Le congé spécial existant dans la fonction publique hospitalière n'est en revanche pas modifié.

Enfin, l'article abroge l'article 124 de loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Cet article visait à gérer les situations individuelles de congé spécial à la suite de la réforme des retraites votée le 9 novembre 2010 ; l'ensemble des situations concernées est depuis éteint.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Option non retenue : modifier et abroger le congé spécial dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

La réforme des retraites du 14 avril 2023 a été votée avec la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. L'introduction dans cette loi d'une disposition abrogeant le congé spécial ou d'un dispositif transitoire prenant en considération les situations individuelles existantes aurait été considérée comme un cavalier législatif.

3.2. OPTION RETENUE

La clarification des situations individuelles : le dispositif retenu par le Gouvernement vise à instaurer, à titre dérogatoire, un dispositif transitoire prenant en considération les situations individuelles existantes et permettant aux fonctionnaires concernés de bénéficier d'une prolongation de leur congé spécial ou d'un placement à titre rétroactif en congé spécial si le congé a pris fin avant l'entrée en vigueur de la présente loi jusqu'à l'âge à partir duquel leur pension de retraite peut être liquidée, comme cela a été fait à l'occasion du précédent relèvement d'âge de la retraite par la [loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique](#) où l'amendement du Gouvernement [COM16](#) devant la commission des lois du Sénat avait permis de gérer les mêmes situations individuelles.

L'abrogation du dispositif de congé spécial :

Le dispositif de congé spécial, qui concerne peu de fonctionnaires, est susceptible d'impacter significativement leur budget, les collectivités se retrouvant à payer simultanément deux agents sur le même emploi fonctionnel, sans avantage fonctionnel pour les collectivités territoriales. Ce dispositif n'a pas d'équivalent dans la fonction publique d'Etat. Le présent article vise ainsi à mettre en extinction le congé spécial dans la fonction publique territoriale à compter du 1^{er} jour du mois suivant la date d'entrée en vigueur du présent article. Il ne pourra plus être accordé de droit ou sur autorisation à compter de cette même date. En revanche, pour les fonctionnaires territoriaux bénéficiant d'un congé spécial à la date de publication de la présente loi, ils en conservent, à titre personnel, le bénéfice jusqu'à son terme dans les conditions prévues par le code général de la fonction publique.

En dépit de la fin du dispositif de congé spécial, le fonctionnaire détaché sur un emploi de direction d'une collectivité territoriale et déchargé de ses fonctions continuera de disposer de plusieurs garanties.

La première possibilité prévue par le législateur est la réintégration de l'agent dans un emploi vacant correspondant à son grade au sein de sa collectivité d'origine. Faute d'emploi vacant, le fonctionnaire concerné dispose d'un choix ([L. 544-4 CGFP](#)) entre :

- le reclassement et, le cas échéant, la prise en charge par le CNFPT ou le centre de gestion ;
- la prise en charge directe ;
- le licenciement assorti d'une indemnité.

Ces différentes dispositions permettent de concilier à la fois la nécessaire protection de l'agent concerné ainsi que le bon fonctionnement des collectivités locales.

Outre ces dispositifs et dans l'hypothèse où il souhaite mettre fin définitivement à ses fonctions avant son admission à la retraite, le fonctionnaire détaché sur un emploi de direction et déchargé de ses fonctions pourra solliciter une rupture conventionnelle ([art. L. 552-1 et suivants CGFP](#)) à son autorité territoriale.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article abroge la sous-section 3 de la section 1 du chapitre IV du même code, relative au congé spécial accordé aux fonctionnaires territoriaux (articles L. 544-10 à L. 544-16). Toutefois ces dispositions restent applicables aux fonctionnaires territoriaux bénéficiant d'un congé spécial. Le présent article modifie également les articles L. 542-33, L. 544-4 et L. 544-5 pour tenir compte de la suppression du congé spécial.

Il abroge enfin l'article 124 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Il ne contrevient pas aux principes constitutionnels mentionnés *supra*.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le présent article a un impact budgétaire favorable pour les collectivités. Pendant le congé spécial, le fonctionnaire perçoit en effet une rémunération égale au montant du traitement indiciaire atteint à la date de la mise en congé, majoré du montant de l'indemnité de résidence et, s'il y a lieu, du supplément familial de traitement ([art. 8](#) décret n°88-614 du 6 mai 1988 susmentionné). Parallèlement, la collectivité recrute un nouveau fonctionnaire sur le poste ainsi laissé vacant, constituant de fait une double charge de rémunération.

Pour les collectivités de plus petite taille, et notamment les communes de 2000 habitants et plus, cette rémunération sur cinq ans peut atteindre des sommes très conséquentes et représenter une charge financière considérable.

Avec la mise en extinction du dispositif, le présent article est source d'économie pour les collectivités.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. [244-1 du CGFP](#), le conseil supérieur de la fonction publique territoriale a été consulté sur cet article à titre obligatoire le 8 avril 2026 et a émis un avis défavorable.

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la publication au *Journal Officiel* de la République française pour les situations individuelles en cours.

Le dispositif est mis en extinction à compter du mois suivant la publication de la loi. Son extinction totale n'interviendra que dans un délai de cinq ans à compter du mois suivant la publication du présent projet de loi afin de tenir compte des agents bénéficiant de congés spéciaux en cours jusqu'à l'extinction de leurs droits.

5.2.2. Application dans l'espace

Cette disposition est applicable de plein droit sans qu'il soit besoin de procéder à une consultation préalable dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution, en vertu du principe d'identité législative (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Mayotte) (articles L. 3444-1, L. 4433-3-1, L. 7152-2 et L. 7252-2 du code général des collectivités territoriales - CGCT).

Ce texte est également applicable de plein droit sans qu'il soit besoin de procéder à une consultation préalable à Saint-Barthélemy (article LO 6213-1 et LO 6213-3 du CGCT), Saint-Martin (article LO 6313-1 et LO 6313-3 du CGCT) et Saint-Pierre-et-Miquelon (articles LO 6413-1 et LO 6413-3 du CGCT), qui relèvent de l'article 74 de la Constitution.

En revanche, les dispositions ne s'appliqueront pas en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie ni dans les îles Wallis-et-Futuna régies par les articles 74, 76 et 77

de la Constitution, qui sont compétentes dans le domaine de la fonction publique territoriale.

5.2.3. Textes d'application

Sera abrogé le chapitre II (articles 6 à 9) du décret n° 88-614 du 6 mai 1988 pris pour l'application des articles 98 et 99 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée et relatif à la perte d'emploi et au congé spécial de certains fonctionnaires territoriaux, ce chapitre traitant du congé spécial.

Article 16 – Allègement de la procédure de mise à disposition du fonctionnaire territorial

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La mise à disposition d'un agent public constitue une modalité de mobilité au sein de la fonction publique, permettant à un fonctionnaire ([article L. 512-6](#) du code général de la fonction publique) ou à un agent non titulaire en contrat à durée indéterminée ([article L.516-1](#) du CGFP) d'exercer tout ou partie de ses fonctions dans une autre administration, collectivité ou organisme (établissement public hospitalier, établissement public de coopération intercommunale...), tout en conservant son statut et son emploi d'origine. L'intéressé est ainsi réputé occuper un emploi dans son cadre d'emplois ou corps d'origine et continue à percevoir la rémunération correspondante de la part de son employeur d'origine.

La mise à disposition d'un agent public territorial est précisée par le code général de la fonction publique (article L.516-1 qui opère un renvoi vers les articles [L. 512-12](#) à [L. 512-15](#) relatifs aux fonctionnaires territoriaux), qui définit les conditions, les modalités et les effets de cette position statutaire.

L'article L. 512-12 du CGFP précise ainsi que la mise à disposition du fonctionnaire territorial (et du contractuel par renvoi) impose une information préalable de l'organe délibérant. Par ailleurs, la mise à disposition donne lieu, en principe, à un remboursement des frais par l'organisme d'accueil, sauf exceptions prévues par l'article L. 512-15 du CGFP.

Si l'information préalable de l'organe délibérant est une obligation formelle, elle ne constitue cependant pas une condition d'autorisation. Comme le précise le Tribunal administratif de Dijon (2ème chambre, 28 février 2023, n° 2100852), « la décision de mise à disposition d'un agent relève de la compétence de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination et n'est pas conditionnée par une autorisation de l'assemblée délibérante de l'administration d'origine ou de l'administration d'accueil ». Ainsi, le défaut d'information préalable ne rend pas la mise à disposition illégale par elle-même, mais il peut constituer une irrégularité procédurale susceptible d'entacher la légalité de la décision.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Pour mémoire, les collectivités territoriales s'administrent librement dans le cadre de la loi (article 72 de la Constitution).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La modification de l'article L.512-12 du CGFP se situe dans le prolongement des efforts engagés pour alléger et clarifier le cadre normatif, notamment lorsqu'il nécessite une information ou une délibération préalable avant une mesure qui n'a pas d'impact financier.

Cette disposition nécessite un vecteur législatif puisqu'une telle information ou délibération préalable en matière de mise à disposition est prévue par la loi (article 72 de la Constitution précité).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de cette disposition s'inscrit dans une démarche de simplification de l'action des collectivités territoriales, en allégeant la gestion quotidienne des collectivités ainsi que l'exercice de leurs compétences.

Elle permet aussi aux agents d'être mis à disposition plus facilement et rapidement, en réduisant les délais liés au calendrier de réunions des assemblées délibérantes pour obtenir l'information préalable.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'autre option envisagée était de supprimer l'obligation préalable d'information de l'organe délibérant pour les seules mises à disposition intégralement remboursées, tout en prévoyant une information qui pourra s'effectuer *a posteriori*. Aurait été maintenu le dispositif actuel d'information préalable lorsque la mise à disposition n'est pas intégralement remboursée, générant un coût pour les finances de la collectivité.

Cette option n'aurait toutefois pas permis d'atteindre pleinement l'objectif poursuivi de simplification des actes de gestion.

3.2. OPTION RETENUE

Il est proposé de supprimer toute information préalable de l'assemblée délibérante pour tout type de mise à disposition, y compris pour celle non intégralement remboursée. Cette information préalable est remplacée par une information de l'assemblée délibérante, annuelle, globale et réalisée *a posteriori*, assurant une vision complète de l'organe délibérant. Celui-ci pourra plus facilement comparer cette information, avec d'autres éléments fournis à l'appui des documents budgétaires de la collectivité (annexe sur l'état du personnel, détaillant les emplois budgétaires et les effectifs réels) ou les projets de délibération de création des emplois.

Dans le cadre d'une mise à disposition, la rémunération de l'agent étant toujours imputée sur le budget de la collectivité territoriale, il est important que l'obligation d'information soit respectée dans tous les cas de figure.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'information préalable de l'assemblée délibérante prévue à l'article L. 512-12 du code général de la fonction publique est supprimée. Cet article est complété par les mots : « L'autorité territoriale informe chaque année l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public d'origine du nombre d'agents mis à disposition, des organismes bénéficiaires et des modalités de ces mises à disposition. ».

Elle est conforme au principe constitutionnel de libre administration posé par l'article 72 de la Constitution.

4.1.2. **Articulation avec le droit international et européen**

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La charge administrative est réduite pour les organes délibérants des collectivités territoriales, qui n'auront plus à être informés au préalable des mises à disposition des fonctionnaires et agents territoriaux. Les organes délibérants disposeront d'une information a posteriori consolidée et annuelle.

Les formalités administratives sont assouplies pour les fonctionnaires et agents territoriaux souhaitant être mis à disposition. Assouplissement de l'outil de mobilité que constitue la mise à disposition.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L.244-1 du CGFP, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a été consulté sur cet article à titre obligatoire le 8 avril 2026 et a émis un avis unanimement favorable de la part des employeurs et défavorable de la part des organisations syndicales.

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L.1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

En application de l'article L.8 du CGFP, cette disposition :

- est d'application directe aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre et Miquelon ;
- ne s'applique pas aux agents des communes, des groupements de communes et des établissements publics à caractère administratif relevant des communes de la Polynésie française, dont le statut ne relève pas du CGFP, mais de l'ordonnance n°2005-10 du 4 janvier 2005 ;
- ne s'applique pas dans les îles de Wallis et Futuna.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 17 – Abrogation de l'article 7 de la loi du 30 décembre 2023 relatif à la promotion des secrétaires de mairie

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le secrétaire général de mairie met en œuvre les politiques de l'équipe municipale sous les directives du maire et du conseil municipal. Il s'agit d'une mission d'une très grande technicité et polyvalence que ce soit dans le conseil aux élus, la rédaction des actes officiels, arrêtés municipaux ou délibérations, l'accueil et l'accompagnement des administrés ou l'encadrement des services administratifs et techniques de la commune (y compris du budget et des ressources humaines).

Cette fonction, qui s'exerce dans les communes de moins de 3 500 habitants, est ouverte aux fonctionnaires et dans les communes de moins de 2 000 habitants aux contractuels. Elle peut être exercée par des agents relevant de quatre cadres d'emplois (adjoint administratif, rédacteur, attaché et secrétaire de mairie, ce dernier étant placé en voie d'extinction), dans les trois catégories hiérarchiques (C, B et A).

En 2023, la France comptait 23 000 secrétaires de mairie. 80% étaient fonctionnaires, dont la majorité (60,4%) relevaient de la catégorie C et travaillaient sur des postes à temps non complet (62%) y compris en cumulant plusieurs postes de secrétaires de mairie ([rapport d'information n°676 du de la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat](#)). La loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023 visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie a mis en place plusieurs mesures de revalorisation du métier. Le législateur ayant considéré que les fonctions de secrétaire de mairie relèvent *a minima* de la catégorie B dans les communes de moins de 2 000 habitants, le recrutement en catégorie C sur ces fonctions n'est plus autorisé à compter du 1^{er} janvier 2028.

Pour atteindre cet objectif, ont été instaurés :

- un plan de requalification temporaire jusqu'au 31 décembre 2027 permettant de promouvoir, « au choix » et sans quota, des secrétaires généraux de mairie de C en B.
- un dispositif pérenne de « formation-promotion », qui permet aux agents administratifs de catégorie C, occupant tout type de fonction et ayant validé une formation, d'être promus en catégorie B afin d'exercer celles de secrétaire général de mairie.

Outre ces dispositifs, le législateur a également souhaité imposer une part de secrétaires de mairie dans l'ensemble des promotions internes « de droit commun »

(article 7 de la loi n°2023-1380 qui modifie le 2° de l'article [L. 523-5 du code général de la fonction publique](#)), pour valoriser notamment les secrétaires généraux de mairie de catégorie B.

Introduit par amendement en première lecture au Sénat, cet article a ensuite été retiré par l'Assemblée nationale via un amendement du Gouvernement, avant d'être réintroduit dans le texte par la commission mixte paritaire.

Toutefois, cette disposition est inopérante en l'état sauf à contrevenir à plusieurs principes constitutionnels. Ainsi, le projet de décret d'application de l'article 7 de ladite loi n'a pu être édicté.

En outre, cette mesure se situe dans un objectif de valorisation des fonctions de secrétaire général de mairie mais est déjà rempli en droit. En effet, les responsabilités exercées comme secrétaire général de mairie au même titre que d'autres fonctions sont prises en compte dans la promotion interne, notamment dans les critères fixés par les lignes directrices de gestion s'appliquant à l'ensemble des candidatures. Ces dernières constituent un instrument de gouvernance pluriannuelle, permettant à l'autorité territoriale de définir des orientations générales en matière de promotion, de mobilité et de valorisation des parcours professionnels. Par ailleurs, une mesure favorable à l'avancement des secrétaires généraux de mairie a été prise par un des sept décrets de simplification de fin 2025 ([décret n° 2025-1099](#) du 19 novembre 2025 modifiant les conditions de promotion interne des secrétaires généraux de mairie de catégorie B des communes de moins de 2 000 habitants).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La disposition précitée, qui n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel, présente un risque de rupture du principe constitutionnel d'égalité de traitement en lien avec le principe d'égal accès aux emplois publics. Déclinaison du principe d'égalité devant la loi (article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789), érigé en principe général du droit (Conseil d'Etat, 1954, Barel) et doté d'une valeur constitutionnelle (Conseil Constitutionnel, [décision n°82-153 DC du 14 janvier 1983](#), Troisième voie d'accès à l'ENA), le principe d'égal accès aux emplois publics régit le recrutement des agents publics.

En effet, les emplois publics ne peuvent être attribués qu'au regard des mérites et des besoins du service, qu'il s'agisse des fonctionnaires de carrière pour l'accès dans le corps ou cadre d'emplois, la promotion dans un grade supérieur, ou des agents publics contractuels. Ainsi, la prise en compte de tout autre critère que le mérite ou le besoin du service est prohibée. De fait, en imposant une promotion obligatoire liée à

l'occupation d'un emploi, la disposition en question écarte la seule appréciation de la valeur professionnelle et conduit à contraindre les centres de gestions à promouvoir un agent secrétaire général de mairie qui ne justifierait pas d'une valeur professionnelle équivalente à la place d'un autre agent. Que ce soit un agent ayant obtenu une meilleure note à l'examen professionnelle, ou justifiant de mérites et d'une valeur professionnelle bien supérieure au regard des critères objectifs établis dans les lignes directrices de gestion, celui-ci pourrait se voir écarter d'une promotion interne au profit d'un secrétaire général de mairie à ce seul titre, bien que justifiant d'une valeur professionnelle inférieure.

Par ailleurs, si la loi et la jurisprudence admettent, sous conditions strictes, des dérogations au principe d'égalité pouvant être justifiées par des différences objectives de situation ou par des motifs d'intérêt général (Conseil Constitutionnel, [Décision n° 87-232 DC du 7 janvier 1988](#), Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole), cette disposition, au soutien d'une discrimination positive, accorde un traitement différent à des agents pourtant placés dans une situation comparable à celle d'autres agents publics, dont les emplois souffrent eux aussi de pénurie de recrutement. Les difficultés de recrutement sont en effet communes à plusieurs métiers et touchent plusieurs filières. Cette dérogation apparaît donc disproportionnée par rapport au motif d'intérêt général que ce soit pour la promotion en catégorie B, celle-ci bénéficiant déjà de deux autres dispositifs de promotion spécifiques et dérogatoires créés par cette loi, ou pour la promotion en catégorie A, les communes concernées, de 2 000 à 3 500 habitants, ne représentant que 6,4% des communes et pouvant également recruter à la place un directeur général des services.

Enfin, la disposition établit une discrimination non justifiable au regard du principe d'égalité de traitement par rapport à l'objet de la loi du 30 décembre 2023. En effet, celle-ci écarte les agents recrutés sur des emplois de secrétaires généraux de mairie mutualisés au profit de communes membres, par des EPCI non affiliés à un centre de gestion. Cette discrimination peut contraindre les EPCI susmentionnés à devoir s'affilier au centre de gestion, ce qui entre également en contradiction avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales (article 72 de la Constitution de 1958).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Comme détaillé précédemment, cette disposition apparaît inopérante et sans valeur ajoutée au regard de l'objectif de revalorisation des fonctions de secrétaire général de mairie.

Pour ces raisons, la suppression des dispositions législatives susmentionnées est proposée au titre de la simplification. Celle-ci intervient, conformément au principe de parallélisme des formes, par voie législative.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le dispositif présente un risque de rupture du principe constitutionnel d'égalité de traitement en lien avec le principe d'égal accès aux emplois publics et, par voie de conséquence, d'annulation dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité. L'abrogation de cette disposition vise à éviter tout risque contentieux.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

En parallèle de la suppression des dispositions de l'article 7 de la loi du 30 décembre 2023 et afin de répondre à l'objectif poursuivi par le législateur, il a été proposé de modifier le statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux pour mieux valoriser les agents exerçant les fonctions de secrétaire général de mairie en catégorie B.

L'objectif était de créer des conditions plus favorables en matière d'ancienneté, liées à l'exercice de ce type de fonctions, pour la promotion interne de B en A. Ainsi, il a été proposé de prévoir explicitement que les agents justifiant de quatre ans de services effectifs en catégorie B dans les fonctions de secrétaire général de mairie d'une commune de moins de 2 000 habitants puissent être inscrit sur une liste d'aptitude « au choix » en vue d'une nomination comme attaché territorial.

Cette durée est similaire à celle utilisée pour la promotion au choix des agents du cadre d'emplois des secrétaires de mairie (catégorie A mis en extinction²⁴) dans le cadre d'emplois des attachés territoriaux (article 5 du décret statutaire des attachés territoriaux), y compris ceux exerçant dans les communes de moins de 2 000 habitants. Seraient ainsi alignées les durées des agents relevant, certes de cadres d'emplois différents, mais exerçant les mêmes fonctions.

Cette proposition avait l'avantage de ne pas soulever de difficultés juridiques, puisqu'il existe déjà de telles conditions pour la promotion de droit commun de C. Cette mesure a effectivement été créée par le [décret n°2025-1099](#) du 19 novembre 2025.

3.2. OPTION RETENUE

L'option d'abrogation de la disposition introduite par l'article 7 de la loi du 30 décembre 2023 a été retenue à la suite de l'abandon du projet de décret d'application et est aujourd'hui proposée dans le projet de loi simplification.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel²⁵

La seconde phrase du 2° de l'article L. 523-5 du code général de la fonction publique est abrogée

L'article L. 523-5 du code général de la fonction publique sera ainsi de nouveau conforme aux principes constitutionnels et en particulier avec celui d'égal accès aux emplois publics.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

²⁴ En 2023, demeurent encore 789 agents de ce cadre d'emplois.

²⁵ Il convient ici de répertorier exhaustivement les normes abrogées, modifiées ou créées. L'articulation de la disposition avec le cadre constitutionnel, présenté au 1.2, doit être démontrée et précisément justifiée.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

L'abrogation de la seconde phrase du 2° de l'article L. 523-5 du code général de la fonction publique permet de clarifier le dispositif de promotion interne des secrétaires généraux de mairie pour les collectivités territoriales. La disposition législative étant inapplicable, l'absence de décret d'application engendrait un flou juridique concernant le mécanisme précité.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L.244-1 du code général de la fonction publique, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a été consulté sur cet article à titre obligatoire le 8 avril 2026 et a émis un avis XX.

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

En application de l'article L.8 du CGFP, cette disposition :

- est d'application directe aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre et Miquelon ;
- ne s'applique pas aux agents des communes, des groupements de communes et des établissements publics à caractère administratif relevant des communes de la Polynésie française, dont le statut ne relève pas du CGFP, mais de l'ordonnance n°2005-10 du 4 janvier 2005 ;
- ne s'applique pas dans les îles de Wallis et Futuna.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

TITRE III - SIMPLIFICATIONS EN MATIERE DE GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

Article 18 – Automatiser les subventions annuelles de fonctionnement France Services en simplifiant les pièces à fournir

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Au 1^{er} janvier 2026, 2 860 France services sont labellisées aussi bien en métropole qu'en outre-mer.

Avec plus de 31 millions de démarches accompagnées depuis la mise en œuvre du réseau, les conseillers accompagnent désormais plus d'un million de Français chaque mois. L'indice de la satisfaction des usagers demeure très élevé avec 97% d'entre eux qui se déclarent satisfaits de l'accueil et de l'accompagnement dans leurs démarches.

L'objectif d'1 million d'accompagnements par mois prévu pour 2026 est donc d'ores et déjà atteint. En permettant de résoudre plus de 4 démarches administratives sur 5 (84,2%), les France services obtiennent un fort taux de satisfaction auprès des usagers : près de 96,1% d'entre eux se déclarent satisfaits de l'accompagnement reçu en France services et 98% recommandent France services à leurs proches. En 2024, les démarches administratives les plus sollicitées sont liées aux pré-demandes de titre d'identité et de voyage ainsi que les immatriculations de véhicules (20%), la retraite (18%), l'assurance maladie (16%), les allocations familiales (13%) et les impôts (13%).

Aujourd'hui, avec 12 services publics proposés (l'URSAAF a rejoint le bouquet des opérateurs le 1^{er} janvier 2025), les usagers peuvent être accompagnés dans un large éventail de démarches administratives du quotidien. La finalisation de 87% des démarches dès le premier passage en France Services souligne la pertinence et l'efficacité de cet accueil généraliste avec, si nécessaire, la réorientation de l'utilisateur vers des interlocuteurs experts.

Le dispositif France services est régi par [l'article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations](#) qui constitue le fondement juridique du dispositif. Il a été complété par les articles 100 de la [loi NOTRe](#) et 160 de la [loi 3DS](#).

[Le décret n° 2023-1052 du 17 novembre 2023](#) relatif aux conventions France services et la [circulaire n° 6494-SG du 1^{er} juillet 2019 relative à la création de France services](#)

viennent fixer le contenu, les modalités d'élaboration, d'adoption et de suivi des conventions France services. Enfin, un [arrêté du 16 juin 2025 portant approbation du référentiel France services](#) vient compléter ce panorama juridique.

Les crédits de fonctionnement du réseau France services sont financés essentiellement par le programme 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », portant sur les coûts d'exploitation des structures via le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et le fonds national France services (FNFS). Chaque structure labellisée bénéficie d'une subvention forfaitaire annuelle financée par le FNADT (25 000 €) et le FNFS (22 500 €). Les espaces France services postaux ne sont pas éligibles au programme 112.

Les modalités de financement des structures France services sont prévues au 6° de l'article 2 et à l'article 3 du décret précité.

La part du programme 112 (FNADT) destinée au financement des France services est prévue annuellement en loi de finances.

La part provenant du FNFS est arrêtée chaque année par avenant à l'accord-cadre national France services signé par l'ensemble des opérateurs.

L'attribution de la subvention de fonctionnement s'effectue selon le droit commun ([loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations](#)). Il appartient donc à la structure d'en faire la demande auprès du représentant de l'Etat dans le département, sur présentation d'un dossier (compte-rendu financier ; délibération ; relevé d'identité bancaire ; budget prévisionnel ; etc.). Ce dossier doit être réalisé chaque année dans la mesure où le renouvellement de la subvention n'est jamais automatique.

La constitution de ce dossier constitue une charge administrative non négligeable pour les porteurs des France services (collectivités territoriales, associations, La Poste , la mutualité sociale agricole et certaines préfectures) ainsi que pour les services instructeurs de l'Etat (préfectures) alors que le dispositif financier repose sur une subvention forfaitaire renouvelée et par la délivrance d'un label à la suite d'audit qualité confié à un cabinet extérieur visant à vérifier la conformité au cahier des charges. Ces modalités sécurisent l'utilisation de la subvention, le dossier sollicité apparaît ainsi superfétatoire. C'est le sens de la mesure de simplification proposée par l'ajout d'un alinéa supplémentaire à l'article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000. Cet article s'inscrit dans le titre IV de ladite loi « disposition relatives à France services ».

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Sans objet.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'attribution de la subvention de fonctionnement s'effectue selon le droit commun (loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations). Il appartient donc à la structure d'en faire la demande sur présentation d'un dossier complet (compte-rendu financier ; délibération ; relevé d'identité bancaire ; budget prévisionnel ; etc.). Ce dossier doit être réalisé chaque année dans la mesure où le renouvellement de la subvention n'est jamais automatique.

Par ailleurs, l'obligation de conclure une convention, prévue par le troisième alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 susvisée, s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23 000 €.

A ce jour, le représentant de l'Etat dans le département ne peut verser de subvention aux structures porteuses qu'à la condition du respect du référentiel, tel que prévu par la loi du 12 avril 2000. Cette procédure conduit à des délais de traitement administratif qui induisent des retards dans l'octroi des subventions. De surcroît, les bénéficiaires sont souvent des structures de petites tailles ne disposant pas d'une trésorerie conséquente.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de réduire la charge administrative du porteur ainsi que celle du service instructeur dans la mesure où le traitement de la demande est encadré par le respect d'un cahier des charges publié par l'[arrêté du 16 juin 2025 portant](#)

[approbation du référentiel France services](#), la réalisation d'un audit de labellisation ainsi que par la forfaitisation de la subvention.

Par ailleurs, le traitement des dossiers implique un délai de gestion qui peut être plus ou moins important. Le versement de la subvention est donc réalisé dans un calendrier long en rapport avec le montant relatif de la subvention. Un second objectif est donc d'assurer un versement plus rapide des subventions afin d'offrir aux porteurs une meilleure prévisibilité financière.

Enfin, la mesure a pour objectif de supprimer tout effet d'éviction de l'aide financière pour le porteur du fait de son incapacité matérielle à élaborer un dossier complet.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Afin de réduire la charge administrative inhérente à la constitution et à l'instruction des dossiers, deux options ont été envisagées. Elles s'ajoutent aux mesures de rationalisation du circuit de la dépense dans le système d'information financière de l'Etat.

1 - Etablir une convention pluriannuelle d'objectifs

Elle permet de soutenir et de sécuriser l'action des porteurs dans la durée. Sous réserve de la disponibilité des crédits, l'administration s'engage à un financement dans la durée. Pour autant, les structures restent tenues au respect de leurs obligations comptables (fournir annuellement le compte-rendu financier ; procéder à l'évaluation des conditions de réalisation des projets ; établissement des comptes annuels). Par ailleurs, la durée de la convention est limitée à 4 ans alors que la politique publique d'accessibilité aux services publics est pérenne. En outre, les conventions pluriannuelles, bien qu'elles puissent être personnalisées, impliquent en principe des versements conditionnés c'est-à-dire avec plusieurs paiements au cours de l'exercice et s'adressent ainsi aux subventions d'un montant important.

Cet instrument, s'il permet de limiter la charge de gestion des instructeurs, cadre mal avec les objectifs de simplification pour une subvention versée de manière forfaitaire d'un montant relatif.

2 - Réduire les pièces exigées

Cette piste mobiliserait le pouvoir de dérogation du préfet. Toutefois, celui-ci ne permet pas de déroger à des normes de portée législative : demande préalable à

l'appui d'un dossier complet ou justification de l'exécution de la subvention préalable au versement d'une nouvelle subvention.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à insérer un nouvel alinéa à l'art. 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000. De portée législative, il a vocation à déroger aux principes du subventionnement et particulièrement celui qui exige de disposer d'un compte-rendu financier de l'exécution de l'action subventionnée (art.10 de la même loi).

Le dossier habituel (CERFA N°12156*06) est remplacé par une demande écrite du porteur adressée à la préfecture en charge du versement de la subvention. Cette demande n'intègre pas de formalisme particulier et peut être réalisée par tout moyen (courrier papier ou électronique).

Il a été fait le choix de maintenir une demande émanant du porteur. Cette condition maintient le principe selon lequel une subvention ne peut qu'être attribuée à l'initiative d'un porteur. Il s'agit d'éviter des versements qui ne seraient pas considérés comme nécessaire de la part du porteur. Par ailleurs, cette condition intègre mécaniquement les hypothèses où la structure serait fermée et interdirait de fait le versement d'une subvention.

L'option retenue conserve un niveau élevé de contrôle pour éviter les versements indus. Cette option n'est possible que dans la mesure où un audit indépendant est organisé au préalable de la labellisation sur la base d'un cahier des charges précis à valeur réglementaire (arrêté du 16 juin 2025).

Il convient de noter que la subvention attribuée, bien que forfaitaire, n'excède pas le coût de fonctionnement de la structure. En effet, les coûts d'exploitation des structures France services représentent en moyenne 77 % du coût de fonctionnement. De manière générale, les exigences du cahier des charges, sur lequel le porteur atteste s'engager, imposent la présence de deux agents France services. Les rémunérations annuelles de ces deux agents excèdent forcément 50 000 € sans considérer les coûts de la structure qui doivent s'y ajouter. L'option impose de communiquer la date d'ouverture de l'espace France services. Cet aspect permet d'organiser un versement au *pro rata temporis* de la subvention forfaitaire, évitant un versement qui serait au-delà des coûts réellement supportés par la structure bénéficiaire.

La référence à la disponibilité des crédits permet de maintenir le caractère discrétionnaire de la subvention. L'aide financière n'a pas vocation à changer de nature.

La notification de la subvention est assurée par l'édition d'un arrêté préfectoral prioritairement visant la demande formulée par la structure, ce procédé est le plus économe en moyens.

Cette option reste une faculté. Ainsi, le préfet reste libre d'imposer au porteur la constitution d'un dossier complet. Ce choix pourra être réalisé en considération de la fragilité avérée ou supposée de la structure. Le préfet pourra préférer conserver les exigences du droit commun pour le premier versement de subvention à la suite d'une nouvelle labellisation par exemple. Il pourra également revenir vers le droit commun s'il constate soupçonne des défaillances.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Il est inséré un nouvel alinéa à l'art. 27 de [loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations](#).

Les conséquences sont limitées à moins de 3 000 bénéficiaires par an. Au regard de la spécificité de l'option proposée qui dispose d'ores et déjà d'un titre IV spécifique au dispositif France services dans la loi, il n'y a d'effet de précédent possible sur d'autres subventions qui ne relèveraient d'un autre domaine.

Ces dispositions, insérées au titre IV de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relatif à France Services, instituent un régime spécial d'attribution pour les subventions octroyées dans le cadre de ce programme qui ne trouvera donc pas à s'appliquer aux subventions relevant d'un autre domaine.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La mesure proposée n'implique pas de coût supplémentaire et reste limitée à la simplification du circuit de la dépense. Elle n'entraînera pas d'effet d'aubaine.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure proposée vise à réduire la charge des administrations et à assurer un paiement plus rapide des subventions forfaitaires. Un effet bénéfique est donc attendu.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les services administratifs de l'administration centrale verront leur charge de travail allégé dans le cadre de la programmation et du suivi.

Les services déconcentrés (préfecture de région et département) verront également leur charge de travail fortement diminuer en raison de l'absence d'instruction préalable au versement de la subvention et dans le cadre du versement.

En conséquence, cette mesure de simplification allégera significativement les tâches administratives des administrations composant la chaîne de la dépense.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre facultatif et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en application le lendemain de sa publication au Journal officiel de la République française dès lors que la subvention annuelle n'a pas été versée.

5.2.2. Application dans l'espace

Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) intervient de plein droit dans les départements et les régions d'outre-mer. Il n'est pas nécessaire de procéder à des adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Le FNADT n'intervient pas dans les autres collectivités ultramarines.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Article 19 – Faciliter la restauration des monuments historiques appartenant à de petites communes en autorisant le cumul des financements DRAC/DETR

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'article [L. 2334-38](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que les investissements pour lesquels les communes et leurs groupements à fiscalité propre sont susceptibles de recevoir des subventions de l'Etat dont la liste est fixée par voie réglementaire ne peuvent être subventionnés au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Issue de l'interdiction de cumul applicable à la dotation globale d'équipement (DGE), fusionnée par la loi de finances pour 2011 pour la dotation de développement rural (DDR) au sein de la DETR, cette disposition visait à l'origine à globaliser progressivement l'ensemble des subventions aux collectivités locales dans une dotation unique.

Le montant de la DETR est fixé annuel par la loi de finances et s'établit à plus d'un milliard d'euros. La DETR permet de financer plus de 18 000 projets sur l'ensemble du territoire national pour un taux de subvention moyen de 20% du montant total des projets.

Cette interdiction de cumul a aujourd'hui perdu de sa pertinence. Depuis la création de la Dotation de soutien à l'investissement local - DSIL (2016), de la Dotation de soutien à l'investissement des départements - DSID (2019), ou encore du fonds vert (2023), la DETR n'a plus vocation à globaliser les dotations de soutien à l'investissement des collectivités. Les dotations de l'Etat sont désormais conçues comme des dispositifs souples et complémentaires, qui doivent pouvoir être cumulées pour soutenir au mieux les projets locaux. En outre, le champ d'application de cette interdiction n'est plus pertinent, puisque celle-ci ne s'applique qu'à la seule DETR. Dès lors qu'elles respectent la règle de participation minimale du maître d'ouvrage fixée à 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques par l'article [L. 1111-10](#) du CGCT, les autres dotations (DSIL, DSID, Dotation politique de la ville- DPV, Fonds vert, Fonds national d'aménagement et de développement du territoire - FNADT) peuvent en effet être cumulées entre elles. Enfin, la liste des programmes et actions concernées par l'interdiction de cumul étant précisée par voie réglementaire [à l'annexe VII du code général des collectivités territoriales](#), les préfets peuvent mobiliser le droit de dérogation prévu par le [décret n° 2020-412 du 8 avril](#)

[2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet](#) pour déroger à cette règle, ce qui la rend ineffective. Ainsi, un préfet pourrait déroger à la norme réglementaire listant les dotations incompatibles arrêtée par l'administration de l'Etat pour un motif d'intérêt général.

Dans ce cadre, les communes rurales peuvent être dissuadées de procéder à des travaux de rénovation d'édifices culturels faute de pouvoir boucler le plan de financement et ainsi faire perdurer un patrimoine en désuétude.

En conséquence, l'article abroge l'interdiction de cumul spécifique à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Il n'existe pas de droit conventionnel portant sur le cumul de dotations publiques à destination des collectivités, entités éligibles aux dotations mentionnées à [l'article L. 2334-38 du code général des collectivités territoriales](#).

Si les règles de cumul de dotations se trouvent modifiées, celles-ci sont sans impact en matière de réglementation d'aides d'Etat.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Les États versent aux collectivités des dotations dites affectées, qui sont données pour financer des projets particuliers ou des secteurs spécifiques.

Les dotations d'investissement servent au financement de projets spécifiques et favorisent généralement les secteurs jugés prioritaires par les autorités supérieures. Ils existent dans tous les pays.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

[L'article L. 2334-38 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT) prévoit que les investissements pour lesquels les communes et leurs groupements à fiscalité propre sont susceptibles de recevoir des subventions de l'Etat, dont la liste est fixée

par voie réglementaire, ne peuvent être subventionnés au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Ainsi, la disposition actuelle induit deux conséquences : la difficulté pour les plus petites communes notamment rurales de pouvoir finaliser leur plan de financement d'une part, et, d'autre part, de limiter l'effet levier des financements de l'Etat dans les opérations d'investissement des collectivités.

Par ailleurs, la liste des programmes et actions concernées par l'interdiction de cumul étant précisée par voie réglementaire, les préfets peuvent mobiliser le droit de dérogation prévu par le [décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet](#) pour déroger à cette règle, ce qui la rend ineffective.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi vise à répondre à deux enjeux :

- Faciliter l'identification de ressources mobilisables au sein des guichets offerts par l'Etat ;
- Favoriser le cumul des dotations afin de faciliter le bouclage des plans de financement des communes et en particulier celles ayant de faibles moyens d'actions et de faibles budgets.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Deux options ont pu être envisagées avant de modifier la loi :

- L'intégration de cette mesure au sein de disposition d'un projet de loi de finances.

Néanmoins, il apparaît au vu de l'article 34 de la loi organique des lois de finances, que la nature de cette mesure ne fait pas partie des dispositions susceptibles d'intégrer un projet de loi au risque d'être censuré de cavalier législatif.

- La suppression de l'annexe réglementaire fixant les programmes avec une interdiction de cumul

le Conseil d'Etat a considéré que la suppression de l'article de loi était préalablement nécessaire.

3.2. OPTION RETENUE

L'interdiction de cumul de la DETR et d'une autre subvention de l'Etat est fixée au niveau législatif (article L. 2334-38 du CGCT) et relève d'une disposition de la loi ordinaire.

Par conséquent, il convient d'abroger l'article existant.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article visant à abroger [l'article L. 2334-38 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT) s'inscrit dans le respect de la Constitution. En effet, [l'article 34 de la Constitution](#) prévoit que le législateur puisse déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

Par ailleurs, il s'insère également dans le respect de [l'article 72 de la Constitution](#) qui prévoit que les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences et qu'aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre.

L'article vise à supprimer les règles de cumul de dotations pouvant bénéficier aux collectivités en abrogeant [l'article L. 2334-38 du CGCT](#). Par ailleurs, l'article est rendu applicable aux communes et leurs groupements en Nouvelle-Calédonie et aux circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna.

Par ailleurs, cet article est sans conséquence sur les modalités de participation minimale du maître d'ouvrage fixée à 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques prévues par [l'article L. 1111-10 du CGCT](#).

Les dotations d'investissement prévues aux articles L. 2334-32 et suivants du code général des collectivités territoriales restent quant à elles inchangées.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les règles de cumul de dotations se trouvent modifiées mais sont sans impact en matière de réglementation d'aides d'Etat.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Cet article permet aux collectivités de recourir plus facilement aux financements de leurs projets et d'optimiser l'effet levier financier.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les services de préfecture doivent actuellement vérifier l'octroi des aides dans le cadre de l'instruction des demandes de subventions déposées pour chaque projet et contrôler les plans de financement pour s'assurer de l'application des dispositions législatives. Dans ce cadre, les services de préfecture pourront simplifier la vérification de l'incompatibilité des aides.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

La facilitation du cumul des dotations, dont certaines (en particulier la DETR) intègrent un objectif d'accessibilité de lieux publics, pourra éventuellement permettre de mieux intégrer l'accessibilité de bâtiments à usage culturel.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le présent article pourra permettre de faciliter le financement d'équipements publics au service des citoyens.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La DETR concourt à la transition écologique : 37% de l'enveloppe attribuée au titre de la DETR concourant à la transition écologique en 2025²⁶.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels

²⁶ RAP 2025 du programme 119 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de [l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales](#), le conseil national d'évaluation des normes a été consulté sur cet article à titre obligatoire le 2 avril 2026 et a émis un avis favorable.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure entrera en vigueur dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure entrera en vigueur pour toutes les collectivités de France hexagonale.

Les dispositions s'appliqueront de plein droit aux communes dans les collectivités régies par [l'article 73 de la Constitution](#) et aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon. Les dispositions sont étendues aux communes en Nouvelle-Calédonie, ainsi qu'aux circonscriptions territoriales des îles Wallis et Futuna. En Polynésie française, les dispositions ne sont pas modifiées dans la mesure ou un projet d'ordonnance actuellement en cours de préparation prévoit une modification plus générale des dispositions du code général des collectivités territoriales applicables localement. En l'absence d'adaptation, aucune consultation des collectivités n'est nécessaire.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat devra être pris pour venir tirer les conséquences de la suppression de l'interdiction de cumul prévue à [l'article R.2334-19](#) et à [l'annexe VII du code general des collectivites territoriales](#).

Article 20 – Relever le seuil de 3000 à 3500 habitants à partir duquel il est autorisé la fusion des budgets annexes eau et assainissement dès lors que les règles de gestion sont les mêmes

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La modification de l'article L. 2224-6 du code général des collectivités territoriales vise à relever le seuil à partir duquel la fusion des budgets annexes eau et assainissement est autorisée, dès lors que les règles de gestion sont les mêmes, de 3000 à 3500 habitants.

L'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales précise que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent exploiter directement un service public industriel et commercial relevant de leur compétence. Elles constituent alors une régie en charge du service, dont le budget est distinct de celui de la collectivité de rattachement. Les services publics d'eau et d'assainissement sont deux services publics industriels et commerciaux distincts (article L. 2224-11 du CGCT), or une régie est créée pour l'exploitation d'un service. L'article L. 2224-6 constitue donc une dérogation, encadrée, permettant de suivre au sein d'une régie unique l'exploitation de deux services.

Les autres règles applicables à ces services publics restent inchangées, dans le respect des règles de financement des services publics industriels et commerciaux, justifient le maintien du second alinéa de l'article L. 2224-6 du CGCT disposant que : « Le budget [unique des services de distribution d'eau potable et d'assainissement] et les factures émises doivent faire apparaître la répartition entre les opérations relatives à la distribution d'eau potable et celles relatives à l'assainissement ».

En effet, les règles d'équilibre et de financement des SPIC fixées à l'article L. 2224-1 du CGCT impliquent que le montant facturé aux usagers soit proportionnel au service rendu, ce qui nécessite en amont de déterminer le coût réel du service, isolé à cet égard au sein d'un budget annexe.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article visant à modifier l'article L.2224-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) s'inscrit dans le respect de la Constitution. En effet, l'article 34 de la Constitution prévoit que le législateur puisse déterminer les principes

fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

Par ailleurs, il s'insère également dans le respect de l'article 72 de la Constitution qui prévoit que les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences et qu'aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La mesure doit prendre en compte le cadre européen et ce, à double titre.

La directive cadre sur l'eau ne prévoit pas de cadre spécifique pour la tarification mais indique que la tarification de l'eau constitue un instrument pour atteindre un objectif environnemental.

Par ailleurs, les dispositions de l'article 107 § 1 TFUE déclarent incompatibles les aides publiques avec le marché intérieur, lorsqu'elles faussent ou menacent de fausser la concurrence et qu'elles affectent les échanges entre les États membres. Ainsi, il convient de préserver le lien entre le coût de prestation d'un service entrant dans le champ d'une activité économique et la recette pour éviter toute distorsion de la concurrence, objectif recherché par le budget annexe.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

En Espagne, les services urbains d'eau relèvent de la compétence municipale et chaque entité locale peut avoir des prix et des structures tarifaires différents. La municipalité établit les tarifs et les redevances et définit leur structure en fonction des coûts liés à l'activité. Si la tarification est basée en fonction du volume d'eau consommé, celle-ci est sujette à caution en raison de réserves sur la fiabilité des compteurs installés pour calculer la consommation et ne peut donc pas recouvrir le coût complet.

En Belgique, certaines structures comme la Société Publique de Gestion de l'Eau (SPGE) ont pour mission essentielle d'assurer la **coordination** et le **financement** du secteur de l'eau en Wallonie. Dans ce cadre, cette structure va intervenir financièrement lors de l'installation, la réhabilitation ou l'entretien de votre Système d'Épuration Individuelle. Ainsi, le budget établi sur cette politique publique vise à identifier les recettes et les dépenses associées.

Des redevances ont pu être instaurées en fonction de la quantité d'eau, de période afin de prendre en compte l'enjeu écologique.

La constitution d'un budget annexe au sein d'une collectivité apparaît donc comme une spécificité française.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'article L.2224-6 du CGCT fixe un seuil de 3000 habitants au-dessus duquel le budget annexe relatif à l'eau doit être séparé du budget annexe relatif à l'assainissement.

Cependant, cette disposition a créé un effet de seuil important empêchant les petites collectivités, les plus rurales, d'optimiser l'utilisation des recettes provenant de secteurs d'exploitation proches et en réseau pour répondre aux besoins de financement pouvant varier en fonction du plan d'investissement.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi vise à répondre à deux enjeux :

- Assouplir la règle de fusion des budgets annexes tout en préservant la règle de non financement d'un service public industriel et commercial par le budget principal et en identifiant distinctement le coût de la politique publique de l'eau et celle relevant de l'assainissement.
- Permettre une flexibilité au sein de ce budget annexe unifié pour les communes de moins de 3 500 habitants permettant d'allouer les recettes en fonction des besoins de financement

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'objectif d'assouplissement aurait pu conduire à une nouvelle évaluation du seuil à un niveau plus élevé ce qui aurait alors conduit un grand nombre de collectivités à bénéficier de cette mesure remettant alors en question l'existence même du budget annexe distinct. Cependant, l'objectif est de continuer à cibler des collectivités ayant

des moyens financiers plus faibles et donc constituées d'un nombre d'habitants limités.

L'exploitation de service d'eau et d'assainissement peut être assimilée à une activité économique qui doit respecter les règles de concurrence dans l'offre de prix aux usagers. Or, le rattachement au budget propre sera de nature à remettre en cause l'identification des recettes supportées par l'utilisateur aux coûts et ainsi introduire une distorsion de concurrence.

Enfin, l'autre solution aurait pu conduire à assouplir la règle en l'élargissant quelles que soient les règles d'exploitation. Cependant, cette alternative conduirait à avoir un budget annexe qui ne serait pas adapté au modèle économique et d'exploitation.

3.2. OPTION RETENUE

La modification de l'article L. 2224-6 du code général des collectivités territoriales vise à relever le seuil à partir duquel est autorisée la fusion des budgets annexes eau et assainissement de 3000 à 3500 habitants dès lors que les règles de gestion et le régime d'assujettissement à la TVA sont les mêmes.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article L. 2224-6 du code général des collectivités territoriales **est modifié**.

Pour les SPIC gérés en régie simple par les collectivités territoriales, sont soumis au principe d'équilibre budgétaire (CE, 4 juin 1975, Bocholier, n° 91057). Cette obligation est reprise par l'actuel article L. 2224-1 du CGCT. La mesure proposée ne modifie pas cette règle.

L'article L. 2224-2 du CGCT précise, en outre, qu'il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC exploités en régie à l'exception des cas énumérés par ce même article. Ces services doivent donc être dotés d'une comptabilité distincte, sous la forme d'un budget annexe, où les dépenses et les recettes doivent s'équilibrer sans faire appel au budget général. Cette règle est également inchangée.

4.1.2 Articulation avec le droit international et européen

Dans le cadre de l'exercice d'une activité économique en régie, le budget annexe permet de garantir l'absence de financements croisés ou de financements venant entacher le droit de la concurrence. Les dispositions préservent cette obligation afin de ne pas enfreindre le cadre européen de l'exploitation d'un service public commercial et industriel.

Par ailleurs, si la mesure prévoit de rehausser le seuil permettant de fusionner le budget annexe « eau » et « assainissement », la disposition législative obligeant de tenir une comptabilité séparée des facturations pour l'eau et l'assainissement permet ainsi d'établir le coût réel du service et ainsi de pouvoir identifier le niveau de recettes nécessaires pour respecter le principe d'équilibre budgétaire.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Cet article permet aux collectivités de petite taille et dont les moyens financiers sont plus restreints de mobiliser les recettes du budget annexe eau et assainissement en un budget annexe fusionné et de répondre aux besoins de financement de l'investissement dans ces deux domaines.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les services de préfecture vont pouvoir contrôler un budget annexe et non deux. Toutefois, afin de préserver les règles régissant le financement des services publics industriels et commerciaux les services de préfectures vont continuer à contrôler la bonne application du second alinéa de l'article L. 2224-6 du CGCT disposant que : « Le budget [unique des services de distribution d'eau potable et d'assainissement] et les factures émises doivent faire apparaître la répartition entre les opérations relatives à la distribution d'eau potable et celles relatives à l'assainissement. »

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Sans objet

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Sans objet

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La mesure vise à faciliter pour les collectivités de petites tailles à mieux mobiliser les ressources et à répondre aux besoins d'investissement et de fonctionnement pouvant être inscrits dans la programmation pluriannuelle d'investissement.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Sans objet

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Sans objet

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Sans objet

4.4.7. Impacts sur les ressources

Sans objet

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le conseil national d'évaluation des normes, saisi à titre obligatoire au titre de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, s'est prononcé favorablement sur cette disposition lors de la séance du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure entrera en vigueur dès le lendemain de la publication de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure entrera en vigueur pour toutes les collectivités de France métropolitaine.

Les dispositions s'appliqueront de plein droit aux communes dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les dispositions soumises ne sont pas étendues aux communes de Nouvelle Calédonie ou aux circonscriptions des îles Wallis-et-Futuna qui n'appliquent pas de dispositions similaires aujourd'hui.

Les communes de Polynésie française appliquent l'article L. 2224-6 du CGCT avec le seuil actuel de 3 000 habitants. Un projet d'ordonnance spécifique à la Polynésie française prévoit de relever ce seuil de 3 000 à 10 000 habitants. En l'absence de précision législative particulière (jurisprudence « Lifou »), les dispositions actuellement en vigueur en Polynésie française continueront de s'appliquer.

En l'absence d'adaptation, aucune consultation des collectivités ultra marines n'est nécessaire.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 21 – Ratification de l’ordonnance relative à la généralisation du compte financier unique

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La [loi de finances initiale pour 2024](#) prévoyait à son article 205 la généralisation du compte financier unique (CFU) lors de l’exercice 2026 pour toutes les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, les services d'incendie et de secours, les centres de gestion de la fonction publique territoriale, le Centre national de la fonction publique territoriale et les associations syndicales autorisées.

Le compte financier unique est un document qui constitue l'arrêté des comptes d'une entité publique locale sur un exercice budgétaire, à l'instar de la loi de règlement pour l'État. Il vient remplacer le compte administratif, produit par l'ordonnateur, et le compte de gestion, produit par le comptable public. Ce document unique permet de rationaliser l'information présentée et de fluidifier le dialogue entre ordonnateur et comptable. Il s'inscrit dans un mouvement d'harmonisation et de clarification du cadre budgétaire et comptable local.

Cette généralisation impliquait pour ces entités l’obligation de dématérialiser leurs documents budgétaires et d’adopter le régime budgétaire et comptable des métropoles, qui devient ainsi le régime de droit commun.

Cette évolution impliquant une vaste harmonisation des dispositions budgétaires et comptables existantes, le même article de loi habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour assurer sa mise en œuvre.

[L’ordonnance n°2025-526 du 12 juin 2025 relative à la généralisation du compte financier unique](#), publiée le 13 juin 2025, permet la mise en œuvre d’un cadre normatif harmonisé. Le projet de loi de ratification de cette ordonnance ayant été déposé mais pas encore étudié, cet article propose de procéder à sa ratification afin d’assurer sa portée législative.

De surcroît, l’article procède à la correction de certaines erreurs matérielles de l’ordonnance afin d’assurer la bonne lisibilité des dispositions et la cohérence du droit en vigueur au vu des dispositions antérieures.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'[article 34 de la Constitution](#) prévoit notamment que le législateur détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

L'article 38 de la Constitution prévoit que le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Le présent article intervient postérieurement au dépôt du projet de loi de ratification. Ainsi, conformément à la jurisprudence, le seul dépôt du projet de loi de ratification fait obstacle à la caducité, sans que soit imparti au Parlement un délai pour procéder à la ratification²⁷. Par ailleurs, il est admis que la ratification puisse se limiter aux dispositions de l'ordonnance mais également que le législateur puisse intégrer des modifications complémentaires pouvant aller au-delà de l'habilitation²⁸.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le projet de loi de ratification de [l'ordonnance n° 2025-526 du 12 juin 2025](#) relative à la généralisation du compte financier unique a été déposé au Parlement. Le projet de loi n'ayant jamais été inscrit à l'ordre du jour, il n'a pas fait l'objet d'un examen et n'a donc pas été ratifié.

En outre, quelques erreurs matérielles ont été identifiées postérieurement à la parution de l'ordonnance. Bien que celles-ci n'empêchent nullement la bonne mise en œuvre du cadre budgétaire et comptable résultant des dispositions du texte, il apparaît opportun de les rectifier afin d'assurer la clarté du droit en vigueur.

²⁷ CE, 17 décembre 1999, Union hospitalière privée et autres, n°208623

²⁸ CC, n° 2018-761 DC du 21 mars 2018

Par ailleurs, l'obligation, au vu de la rédaction de l'habilitation, à œuvrer à droit constant dans l'ordonnance, empêchait la prise de dispositions dérogatoires afin d'adapter l'application dans le temps de dispositions à certaines entités publiques en raison de leurs spécificités. Cet article permet donc à certaines entités publiques locales de disposer de dérogations transitoires rendues nécessaires par leur nature ou les circonstances.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article vise trois objectifs :

1. Ratifier [l'ordonnance n° 2025-526 du 12 juin 2025](#) relative à la généralisation du compte financier unique.
2. Rectifier les erreurs matérielles du texte, identifiées *a posteriori*.
3. Préciser les dispositions transitoires pertinentes pour certaines entités publiques locales.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

La ratification de cette ordonnance a fait l'objet d'un dépôt de projet de loi de ratification qui n'a pas fait l'objet d'un examen alors que la généralisation du compte financier unique est prévue lors de l'exercice 2026.

L'option d'une ratification sèche a été exclue car il convient de procéder d'une part, à des rectifications d'erreurs matérielles identifiées *a posteriori* et, d'autre part, à l'introduction de mesures transitoires nécessaires pour l'application du cadre à certains acteurs (cf 3.1 infra) ne pouvant être possible en raison du champ restreint de l'habilitation.

Par ailleurs, le rattachement de la ratification de cette ordonnance au projet de loi de finances ne peut être effectué, car celle-ci ne comporte pas de dispositions concernant les ressources, les charges, la trésorerie, les emprunts, la dette, les garanties de l'État. Elles n'ont également pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures pour les collectivités, ni pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières comme le Conseil constitutionnel l'a indiqué dans sa décision dans sa décision n° 2026-901 DC du 19 février 2026 portant sur la loi n°2026-103 du 19

février 2026 de finances pour 2026. Les dispositions présentées sont alors considérées comme n'ayant pas trait à la « comptabilité publique » (f du 7° du II de l'article 34 de la loi n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances).

3.2. OPTION RETENUE

Les dispositions de l'ordonnance trouvent à s'appliquer dès lors que le projet de loi de ratification a bien été déposé. La subsistance de quelques erreurs dans le texte ainsi que la nécessité de prévoir des dispositions transitoires pour certains organismes justifient la présence de cet article au sein de ce projet de loi permettant la ratification des dispositions ayant trait au compte financier unique, se substituant au compte administratif et au compte de gestion, des collectivités territoriales. Ainsi, l'article :

- Procède à la ratification de l'ordonnance ;
- Procède à la rectification d'erreurs matérielles du texte, identifiées a posteriori en particulier des ajustements purement légistiques (erreurs de renvoi, de numérotation d'alinéas notamment). Aucune de ces erreurs n'entrave de manière substantielle l'application des dispositions, en revanche cela nuit à la lisibilité du droit. Dès lors, la rectification semble donc nécessaire.
- Précise les dispositions transitoires pertinentes pour certaines entités publiques locales. Ainsi, les associations syndicales autorisées bénéficient d'un décalage d'un an dans la mise en œuvre du cadre généralisé dans la mesure où il s'agit d'entités de petites tailles pour lesquelles les exigences nouvelles peuvent être plus difficiles à appréhender. Par ailleurs, ces dispositions permettent de faciliter la dissolution de structures sans activité plutôt que de les contraindre à adopter le régime généralisé.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article permet de finaliser l'harmonisation des dispositions législatives en matière de droit budgétaire et comptable des entités publiques locales et il consolide le cadre existant en l'expurgeant des erreurs matérielles qui subsistaient. Le présent article :

- ratifie l'ordonnance n° 2025-526 du 12 juin 2025 relative à la généralisation du compte financier unique prise dans le cadre du II. de l'article 205 de la loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 ;
- Les articles L. 1424-62, L. 1612-21, L. 1612-23, L. 1612-35, L. 1612-36, L. 2221-5, L. 2311-1-1, L. 2312-1, L. 2313-1, L. 3631-6, L. 4425-1, L. 5211-36, L. 5211-36-3 sont modifiés ;
- Les articles L. 3311-2, L. 4310-1 et L. 71-113-5 sont abrogés.

Il s'inscrit dans le cadre de libre administration des collectivités territoriales s'exerçant dans les limites prévues par la loi (articles 34 et 72 de la Constitution) en modifiant une ordonnance prise conformément aux dispositions de [l'article 38 de la Constitution](#).

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Cet article permet aux collectivités territoriales de bénéficier d'un cadre budgétaire et comptable dont l'intégralité des dispositions sont clarifiées, facilitant ainsi la lecture du droit applicable.

Il adapte également les dispositions à certaines entités particulières.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les services préfectoraux ainsi que les services de gestion comptable bénéficieront d'un cadre réglementaire sécurisé où l'intégralité des dispositions portant sur le compte financier unique est coordonnée et clarifiée afin de procéder à leur contrôle.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité

énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire en application de [l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales](#) et a rendu un avis favorable le 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure entrera en vigueur dès le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure entrera en vigueur pour toutes les entités publiques locales, à l'exception des territoires régies par le principe de spécialité législative.

En effet, la généralisation du régime budgétaires et comptables des métropoles (III de l'article 106 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République aujourd'hui abrogé), la dématérialisation des documents budgétaires (III de l'article 107 de la loi précitée, aujourd'hui abrogé), l'expérimentation du compte financier unique (article 242 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 aujourd'hui abrogé) puis la généralisation de ces dispositions de manière obligatoire à compter de l'exercice budgétaire 2026 (article 2025 de la loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024) ne concernaient que les collectivités de France métropolitaine ainsi que les collectivités ultramarines régies par l'article 73 de la Constitution.

Aucune disposition législative n'étendait ces dispositions aux collectivités régies par l'article 74 (Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et Miquelon) et le titre XIII de la Constitution (Nouvelle-Calédonie), car en matière budgétaire et comptable, ces collectivités sont régies par des dispositions législatives distinctes. Leur exclusion s'explique donc d'une part, par les compétences propres de celles-ci, et, d'autre part par l'impossibilité alors, et toujours d'actualité aujourd'hui, de leur étendre ces dispositions aujourd'hui. Il aurait, en effet, fallu prendre des dispositions législatives pour les faire entrer dans le périmètre de ces dispositions. Sur le plan de la mise en œuvre, il était, par ailleurs, impossible de les intégrer, notamment pour des raisons liées aux systèmes d'information utilisés sur place, qui diffèrent de ceux utilisés dans les collectivités concernées par le champ d'application des dispositions des textes récités et de l'ordonnance.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 22 - Autoriser les syndicats d'énergie à prendre en charge et à financer la rénovation énergétique des bâtiments des communes non membres

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le 4ème alinéa de [l'article L. 2224-34 du CGCT](#) autorise les groupements de collectivités territoriales à prendre en charge, pour le compte de leurs membres, « tout ou partie des travaux nécessaires pour améliorer la performance énergétique des bâtiments dont ces membres sont propriétaires ». Ces groupements peuvent également « assurer le financement de ces études et de ces travaux ».

La rénovation des bâtiments dont les collectivités locales et leurs groupements sont propriétaires ne constitue pas une compétence, ces bâtiments constituant un moyen d'exercice de leurs différentes compétences. Cet article permet aux membres d'un syndicat d'énergie de bénéficier de son savoir-faire en matière de maîtrise de l'énergie.

Les groupements de collectivités territoriales autorisés à prendre en charge ou à financer les études et travaux de rénovation énergétique sont :

- Les EPCI à fiscalité propre qui ont adopté un plan climat-air-énergie territorial, ou bien les syndicats mixtes auxquels cette compétence a été transférée²⁹;
- Les syndicats de communes et les syndicats mixtes compétents en matière de distribution publique d'électricité.

Ces structures intercommunales peuvent recouvrir des réalités géographiques et administratives très variées. S'agissant des personnes publiques bénéficiaires de cette prise en charge ou de ce financement, membres du groupement de collectivités il peut s'agir :

- des communes membres des EPCI à fiscalité propre et des syndicats de communes. ;
- des communes et EPCI membres de syndicats mixtes compétents.

29 Voir le 3ème alinéa de l'article L. 229-26 du code de l'environnement : « Le 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.* ».

En revanche, un syndicat mixte ne peut pas prendre en charge ou financer les études et travaux pour le compte de communes non membres, y compris lorsque ces communes sont membres d'un EPCI à fiscalité propre lui-même membre du syndicat mixte.

Cette situation résulte du transfert de la compétence d'un EPCI à fiscalité propre à un syndicat mixte, cette compétence de l'EPCI à fiscalité propre résultant initialement d'un transfert, facultatif ou obligatoire, des communes à celui-ci. L'EPCI à fiscalité propre est substitué à ses communes membres en tant que membre d'un syndicat mixte lorsque ce syndicat exerce une compétence transférée par les communes à l'EPCI à fiscalité propre³⁰. L'EPCI à fiscalité propre « fait alors écran » entre ses communes membres et le syndicat mixte. Le syndicat mixte exerce ses compétences pour le compte de l'EPCI à fiscalité propre et non pour le compte des communes membres de ce dernier.

L'option retenue consiste à compléter l'article L. 2224-34 du CGCT afin d'autoriser le syndicat mixte à prendre en charge ou financer les études et travaux des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre lui-même membre du syndicat mixte.

Cette prise en charge ou ce financement sera possible lorsque le syndicat mixte exercera au moins l'une des compétences mentionnées à l'article L. 2224-34 du CGCT, c'est-à-dire :

- l'adoption du plan climat-air-énergie territorial mentionné à l'article L. 229-26 du code de l'environnement ;
- l'organisation de la distribution publique d'électricité en vertu du deuxième alinéa du IV de l'article L. 2224-31 du CGCT.

En tout état de cause, seul l'EPCI à fiscalité propre continuera à siéger au sein du comité syndical.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des « principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ».

³⁰ Le 7^{ème} alinéa de l'article L. 5211-17 du CGCT, applicable aux syndicats mixtes par renvoi de l'article L. 5711-1, dispose que « *L'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux communes qui le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes* ».

En vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », mais chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La disposition envisagée ne se heurte à aucune règle conventionnelle.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le périmètre des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements relève du domaine de la loi.

Ainsi, d'un point de vue juridique, les communes membres d'un EPCI appartenant à un syndicat ne peuvent pas bénéficier du concours du syndicat en matière d'énergie car elles n'ont pas de lien direct avec ce dernier. En matière de rénovation énergétique cela prive les communes d'un savoir-faire et d'une expertise dont elles ont besoin pour la rénovation du bâti communal. Au regard de la réglementation en matière de rénovation tertiaire et des enjeux en matière de sobriété, permettre aux syndicats d'accompagner les communes des EPCI membres apparaît nécessaire.

Une modification des conditions dans lesquelles les syndicats mixtes peuvent prendre en charge ou financer les études et les travaux de rénovation énergétique des bâtiments des communes, qui sont définies par la loi à l'article L. 2224-34 du CGCT, nécessite donc l'adoption d'une loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Compte-tenu du fort enjeu environnemental et sociétal que représente la rénovation énergétique des bâtiments publics, il convient de faciliter le financement des études et travaux, notamment pour les communes.

Or, l'état actuel du droit empêche un syndicat mixte compétent en la matière de financer les études et les travaux de rénovation énergétique des bâtiments de communes qui ne sont pas membres du syndicat.

Pour remédier à cette situation, l'objectif du Gouvernement consiste à autoriser un syndicat mixte à prendre en charge ou à financer ces études et travaux pour le compte des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre lui-même membre du syndicat mixte.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Une option envisagée consistait à mettre fin au mécanisme de la représentation de plein droit des communes membres d'un EPCI fiscalité propre par celui-ci au sein d'un syndicat mixte compétent en matière d'énergie.

Dans cette hypothèse, l'EPCI à fiscalité propre ne serait pas substitué à ses communes membres au sein du syndicat mixte. Seraient ainsi membres du syndicat mixte à la fois l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres, y compris en cas de transfert de la compétence à l'EPCI à fiscalité propre.

Cette situation permettrait aux communes de bénéficier de la prise en charge ou du financement des études et travaux par le syndicat mixte en tant que membres de celui-ci.

Cependant, la présence au sein du comité syndical de représentants de communes n'exerçant aucune compétence en lien avec l'objet du syndicat mixte complexifierait la gouvernance de ce dernier.

En outre, cette option reviendrait à déroger aux principes de spécialité et d'exclusivité des compétences au sein du bloc communal³¹ en permettant aux communes de continuer à intervenir dans un domaine de compétence transféré à l'EPCI à fiscalité propre par le biais de leur participation au syndicat mixte.

³¹ Comme tous les établissements publics, l'EPCI est régi par le principe de spécialité. Il ne peut donc intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées ou déléguées conformément aux règles posées par l'article L. 5210-4 (ou L. 1111-8 s'agissant des EPCI à fiscalité propre) du CGCT (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale). En application de ce principe, les EPCI sont les seuls à pouvoir agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui leur ont été transférées. Toutefois, ce principe ne leur interdit pas de transférer certaines de leurs compétences à un syndicat mixte

Cette option a donc été écartée au profit d'une autre option permettant d'atteindre l'objectif recherché sans remettre en cause les règles juridiques précitées.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à compléter l'article L. 2224-34 du CGCT afin d'autoriser le syndicat mixte à prendre en charge ou financer les études et travaux des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre lui-même membre du syndicat mixte.

Cette prise en charge ou ce financement sera possible lorsque le syndicat mixte exercera au moins l'une des compétences mentionnées à l'article L. 2224-34 du CGCT, c'est-à-dire :

- l'adoption du plan climat-air-énergie territorial mentionné à l'article L. 229-26 du code de l'environnement ;
- l'organisation de la distribution publique d'électricité en vertu du deuxième alinéa du IV de l'article L. 2224-31 du CGCT.

En tout état de cause, seul l'EPCI à fiscalité propre continuera à siéger au sein du comité syndical. Cette option permet donc d'atteindre l'objectif recherché sans remettre directement en cause le transfert de la compétence à celui-ci.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le projet de loi modifie l'article L. 2224-34 du CGCT et ne soulève pas de difficultés constitutionnelles.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure proposée facilitera la prise en charge et le financement des études et des travaux de rénovation énergétique des bâtiments communaux. Les communes pourront ainsi bénéficier d'un soutien matériel et/ou financier d'un syndicat mixte, y compris lorsqu'elles n'en sont pas membres du fait du transfert de la compétence à un EPCI à fiscalité propre.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La mesure proposée facilite l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments appartenant aux communes, ce qui contribue à une meilleure efficacité énergétique de celles-ci.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces

naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article est applicable le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

En l'absence de dérogation pour les collectivités régies par le principe d'identité législative ni d'extension dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative, aucune consultation d'une collectivité ultramarine n'est nécessaire.

➤ Collectivités régies par le principe d'identité législative

La modification de l'article L. 2224-34 du CGCT est applicable :

- en France hexagonale ;
- dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

Elle est également applicable dans la collectivité d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, régie par le principe d'identité législative. L'article L. 2224-34 du CGCT ne fait pas partie des dispositions dont l'application au bloc communal est exclue à Saint-Pierre et Miquelon (article L. 2571-2 du CGCT)

La mesure n'est pas applicable à Saint-Barthélemy ni à Saint-Martin, bien que ces deux collectivités soient régies par le principe d'identité législative. Ces deux collectivités étant des collectivités uniques, les dispositions relatives aux groupements de collectivités territoriales (EPCI à fiscalité propre et syndicats mixtes) n'y sont pas applicables.

➤ Collectivités régies par le principe de spécialité législative : Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna

L'application des dispositions de la section 6 du chapitre IV du titre II du livre II de la deuxième partie du CGCT relatives à la compétence énergie, dont l'article L. 2224-34, n'a pas été étendue aux communes de la Polynésie française. Cette absence d'extension s'explique par le fait que la compétence normative en matière d'énergie relève de la compétence de droit commun du pays en vertu de l'article 13 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française

De même, le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ne comporte pas de dispositions similaires, la compétence normative en matière d'énergie étant partagée entre la Nouvelle-Calédonie (production, transport et distribution d'énergie électrique) et la compétence de droit commun des provinces en vertu des articles 20 et 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, ces dispositions ne sont pas étendues à Wallis-et-Futuna, les dispositions relatives aux communes et aux groupements de collectivités n'y étant pas applicables.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Article 23 – Permettre aux collectivités de garantir les engagements de l'Agence France Locale à un montant supérieur à leur encours de dette pour réduire le coût du financement

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

1.1.1. Présentation générale

L'Agence France Locale est une banque dédiée au financement des collectivités et établissements publics locaux. Elle est divisée en 2 entités : une holding dont les actionnaires sont les collectivités membres (AFL – société territoriale) et l'établissement de crédit spécialisé (Agence France Locale), détenu à 99,99% par la holding. Cet établissement est en charge de l'activité de crédit (levée de fonds, octroi de crédits) auprès des actionnaires de l'AFL-ST.

Les obligations émises par l'AFL pour se financer sont garanties doublement, (i) dans leur totalité par l'AFL ST, cette dernière étant néanmoins une société anonyme dont la solvabilité est limitée par son capital, et (ii) directement par les membres qui apportent chacun une garantie dont le montant correspond à leur encours de prêt auprès de l'AFL (dite « garantie membre »).

En effet, la rédaction actuelle du troisième alinéa de [l'article L. 1611-3-2 du CGCT](#) déroge au droit commun de la garantie d'emprunt, afin de permettre aux membres de l'Agence France Locale (AFL) de garantir les engagements que l'AFL prend à hauteur de 100 % de l'encours de dette qu'ils ont eux-mêmes souscrit auprès de l'AFL.

Cette limite pose des difficultés à l'AFL car elle ne permet pas de couvrir 100 % de l'emprunt que l'AFL lève, puisqu'elle se finance aussi pour disposer des réserves de liquidités nécessaires au respect des normes prudentielles.

Par ailleurs, l'AFL comporte également des membres sans fiscalité propre. Ces membres n'étant pas considérés assimilés au statut d'emprunteur « souverain », leur garantie ne permet de bénéficier au mieux que de leur propre traitement prudentiel (20%).

Ainsi, n'étant pas garantie sur la totalité de son emprunt par des collectivités territoriales assimilées à l'Etat comme "souverains" (au sens des articles 114 et 115 du règlement UE 575/2013), les titres émis par l'AFL sont traités en termes de réglementation prudentielle par une pondération de risque qui ne peut pas être de 0 % et qui renchérit le coût de l'emprunt qu'elle lève. L'AFL estime à 12 M€ par an le coût

induit. La pondération de risque est « binaire » : soit les émissions de l'AFL sont considérées comme entièrement couvertes par des garanties d'acteurs « souverains » et bénéficient d'une pondération de risque de 0% au même titre que les collectivités, soit elles sont considérées comme celles d'une banque commerciale, et sont donc l'objet d'une pondération de risque de 30% actuellement.

Enfin, la garantie donnée par les collectivités membres est limitée à leur encours de dette à moyen-long terme : les dettes des membres dont la durée à l'origine est inférieure à 365 jours ne sont pas incluses dans le calcul de garantie des engagements de l'AFL. Ces crédits ne peuvent dépasser 10% de l'encours à moyen-long terme (article 19.6 du pacte d'actionnaires).

Pour que ses engagements soient considérés comme entièrement couverts par des garanties 0 %, il est nécessaire que l'emprunt qu'elle lève soit garanti à 100 % par des collectivités elles-mêmes pondérées à 0%.

La modification proposée du 3^{eme} alinéa de l'article L. 1611-3-2 ouvre donc la faculté d'aller au-delà de 100 % de l'encours de la collectivité et renvoie à un décret la fixation du plafond.

1.1.2. Définition et références du cadre applicable en vigueur

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

[L'article 34 de la Constitution](#) prévoit que le législateur puisse déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Dans le cadre de la réglementation européenne en matière d'aides d'Etat, le présent article sera notifié à la Commission européenne.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La rédaction actuelle du troisième alinéa de [l'article L. 1611-3-2 du CGCT](#) déroge au droit commun de la garantie d'emprunt, afin de permettre aux membres de l'AFL de garantir l'emprunt que l'AFL lève à hauteur de 100 % de l'encours de dette qu'ils ont eux-mêmes souscrit auprès de l'AFL.

Cette limite pose des difficultés à l'AFL car elle ne permet pas de couvrir 100 % de l'emprunt que l'AFL lève, puisqu'elle se finance aussi pour disposer des réserves de liquidités nécessaires au respect des normes prudentielles.

Ainsi, l'AFL fait face sur le marché à une pondération de risque qui ne peut pas être de 0 % et qui renchérit le coût de l'emprunt qu'elle lève. L'AFL estime à 12 M€ par an le coût induit par cette garantie partielle

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi vise à offrir la possibilité aux collectivités de garantir un pourcentage supérieur à 100% de leur encours de dette, afin de permettre aux collectivités membres d'apporter des garanties couvrant en cumulé le montant total des obligations émises par l'AFL pour se financer. Ceci pourrait permettre à l'ACPR de considérer que ces obligations, étant entièrement garanties par des collectivités assimilées au souverain, peuvent être pondérées à 0% dans le calcul des exigences de fonds propres des banques.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé de fixer un nouveau plafond directement à [l'article L. 1611-3-2 du CGCT](#). Inscrire directement un pourcentage plafond dans [l'article L.1611-3-2 du CGCT](#) présenterait les limites suivantes :

- La difficulté de détermination du pourcentage, sachant que ceci nécessite une expertise poussée des besoins de financement de l'AFL ;
- La nécessité d'une nouvelle loi pour modifier le pourcentage en cas de changement des besoins de financement de l'AFL ;
- Le risque de fixer un niveau non proportionné à l'objectif poursuivi et conduisant potentiellement les collectivités les plus fragiles à disposer d'engagement hors bilan trop importants par rapport à leur situation financière

et à leur taille.

Par ailleurs, la suppression totale du niveau de plafonnement de garantie signifierait que chaque collectivité membre pourrait être tenue de garantir la totalité des engagements de l'AFL, ce qui n'est pas une option envisagée afin de préserver les collectivités.

3.2. OPTION RETENUE

La modification de [l'article L. 1611-3-2 du CGCT](#) renvoie à un décret ultérieur qui précisera les modalités d'application du pourcentage de garantie pour permettre de prendre en compte, le cas échéant, la solidité financière des collectivités emprunteuses et de s'assurer des modalités de calcul du pourcentage de garantie.

L'article modifie par ailleurs [l'article L. 1871-1 du CGCT](#) et [l'article L. 236-7-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie](#), en cohérence avec l'article 74 de la Constitution et son titre XIII.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article visant à modifier [l'article L.1611-3-2 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT) s'inscrit dans le respect de la Constitution. En effet, l'article 34 de la Constitution prévoit que le législateur puisse déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

Par ailleurs, il s'insère également dans le respect de [l'article 72 de la Constitution](#) qui prévoit que les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences et qu'aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre.

En effet, l'article prévoit que les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux sont autorisés à garantir un niveau d'engagements et confirme la faculté existante sans créer d'obligation.

L'article modifie, par ailleurs, [l'article L. 1871-1 du CGCT](#) et [l'article L. 236-7-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie](#), en cohérence avec l'article 74 de la Constitution.

4.1.2 Articulation avec le droit international et européen

Sans objet

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Cet article permet aux collectivités membres de l'AFL de garantir un pourcentage supérieur à 100% de leur encours de dette, dans des conditions à définir par décret.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de [l'article L.1212-1 du code général des collectivités territoriales](#), le conseil national d'évaluation des normes a prononcé un avis favorable lors de la séance du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article s'applique à compter d'une date fixée par décret, qui ne peut être postérieure de plus de deux mois à la date de la décision de la Commission européenne permettant de considérer la disposition lui ayant été notifiée comme étant conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure entrera en vigueur pour toutes les collectivités de France métropolitaine. Les dispositions s'appliqueront de plein droit dans les collectivités régies par [l'article 73 de la Constitution](#), ainsi qu'aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'article étend les modifications aux communes et groupements en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

L'article modifie par ailleurs [l'article L. 1871-1 du CGCT](#) et [l'article L. 236-7-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie](#).

5.2.3. Textes d'application

Un décret simple viendra préciser les modalités de plafonnement de garantie. En application du III de l'article, un décret simple fixe une date d'entrée en vigueur qui ne peut être postérieure de plus de deux mois à la date de la décision de la Commission européenne permettant de considérer la disposition lui ayant été notifiée comme étant conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat.

Article n° 24– Modification des modalités de révision unilatérale des montants de compensation dans la situation de perte de recettes liées à une perte de base d'imposition

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Conformément au cinquième alinéa du 1° du V de [l'article 1609 nonies C du code général des impôts](#) (CGI), lorsqu'une diminution des bases imposables réduit le produit global disponible des impositions mentionnées au premier alinéa du 2° du V du même article, l'organe délibérant de l'EPCI peut décider de réduire les montants d'attributions de compensation (AC).

[L'article 197 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022](#) a apporté des éléments de cadrage à cette procédure :

- l'EPCI peut décider d'appliquer cette réduction des AC soit à l'ensemble des communes membres, soit à la seule commune membre sur le territoire de laquelle la perte de produit global disponible a été constatée. Dans cette hypothèse, l'accord des conseils municipaux des communes, dont l'AC serait diminuée, n'est pas requis. Un vote à la majorité simple de l'organe délibérant du groupement suffit.
- la réduction ne peut avoir pour effet de baisser l'attribution de compensation de la commune intéressée d'un montant supérieur au plafond le plus élevé entre :

(i) 5% de ses recettes réelles de fonctionnement

(ii) et, si elle en est bénéficiaire, le montant de la dotation qui vient compenser les collectivités contributrices au FNGIR prévue au VIII du 2.1 de [l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010](#), dit « PSR FNGIR ».

- si l'EPCI perçoit des compensations pour perte de fiscalité liée à une perte de base d'imposition (CP CFE, CP IFER, FNUCL), la diminution des AC au titre d'une année ne peut dépasser le montant correspondant à la différence entre, d'une part, la réduction du produit global constaté, et d'autre part, le montant des dotations versées au titre de ces mécanismes de compensation.

Or, il est apparu que dans certaines situations les modalités de révision unilatérale des AC pouvaient être insuffisantes eu égard à la perte de recette subie par l'EPCI, alors que les communes membres disposaient d'un potentiel financier élevé.

La présente mesure vise ainsi à renforcer les modalités de la révision unilatérale vis-à-vis de certaines communes membres.

Le présent article vient également clarifier les dispositions applicables et encadrer juridiquement la possibilité de révision unilatérale des AC par l'EPCI. Il introduit une définition des recettes réelles de fonctionnement (RRF) en renvoyant au code général des collectivités territoriales, il précise que l'année à prendre en compte pour ces RRF et les prélèvements sur recettes mentionnés est celle précédant la révision et que le respect des conditions de cette révision et de son plafond doit être réexaminé chaque année.

L'article reformule finalement le dernier alinéa du même article pour préciser que la réduction des attributions de compensation ne peut en aucun cas être supérieure à la différence entre la perte de produit global et les compensations perçues par l'EPCI.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En vertu de [l'article 72 de la Constitution](#), les collectivités territoriales s'administrent librement « dans les conditions prévues par la loi ».

[L'article 34 de la Constitution](#) réserve au législateur la compétence de déterminer « les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Conformément aux dispositions en vigueur, dans le cas où une diminution des bases imposables réduit le produit global disponible des impositions mentionnées au premier alinéa du 2° du V de [l'article 1609 nonies C du CGI](#), la réduction des attributions de compensation ne peut être supérieure à la perte de ce produit global.

L'EPCI peut décider de l'appliquer soit à l'ensemble des communes membres, soit à la seule commune membre sur le territoire de laquelle la perte de produit global disponible a été constatée.

Toutefois, la réduction ne peut avoir pour effet de baisser l'attribution de compensation de la commune intéressée d'un montant supérieur au plafond le plus élevé entre :

- 5% de ses recettes réelles de fonctionnement
- et, si elle en est bénéficiaire, le montant de la dotation qui vient compenser les collectivités contributrices au FNGIR prévue au VIII du 2.1 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, dit « PSR FNGIR ».

Ce double plafonnement a été fixé en vue de préserver les ressources des communes membres. Ainsi, le plafond de 5% des RRF vise à ce qu'une décision unilatérale de l'EPCI ne puisse contrevenir aux principes constitutionnels de libre administration des collectivités et d'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre.

En outre, si l'EPCI perçoit des compensations pour perte de fiscalité liée à une perte de base d'imposition (CP CFE, CP IFR, FNUCL), la diminution des AC au titre d'une année ne peut dépasser le montant correspondant à la différence entre, d'une part, la réduction du produit global constaté, et d'autre part, le montant des dotations versées au titre de ces mécanismes de compensation.

La perception du PSR FNGIR étant réalisée au profit des communes ou EPCI contributeurs au FNGIR sur les territoires desquels est constatée une perte de base importante de CFE depuis 2012, le PSR vise en principe les collectivités s'étant appauvries au cours des dernières années alors qu'elles continuent à contribuer au dispositif historique de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

Néanmoins, il est apparu que certaines communes éligibles au PSR FNGIR pouvaient disposer d'un potentiel financier élevé supérieur au potentiel financier des autres communes membres d'un EPCI. Ainsi, cela peut conduire à des différences de traitement notables entre les communes visées par une baisse de leurs AC :

- celles qui bénéficient du PSR FNGIR peuvent voir leur AC baisser de ce montant sans contribution complémentaire ;
- celles qui ne bénéficient pas du PSR FNGIR peuvent voir leur AC baisser jusqu'à 5 % de leur RRF, alors qu'elles peuvent présenter un potentiel financier inférieur aux premières.

La mesure vise à permettre une réduction supplémentaire des AC pour les communes bénéficiaires du PSR FNGIR qui disposeraient d'un potentiel financier élevé. Dans ce cas, une réduction complémentaire serait envisageable sous conditions de potentiel

financier supérieur de plus de 50% du potentiel financier moyen des communes de l'EPCI.

Actuellement, lorsqu'une commune dispose d'un potentiel financier par habitant supérieur de plus de 20% au potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes membres de l'EPCI, la loi autorise l'EPCI et les conseils municipaux de ses communes membres à procéder par délibérations concordantes prises à la majorité qualifiée, et consécutivement à un changement de périmètre, à la réduction des AC d'une ou plusieurs communes dans la limite de 5 % du montant de celles-ci.

Il est proposé, sur le modèle de cette révision individualisée des AC prévue au 7° du V de [l'article 1609 nonies C](#) et consécutive à un changement de périmètre, de permettre à l'EPCI d'abaisser les AC de la commune à l'origine de la perte de recettes de fiscalité liée à une perte de base jusqu'au montant cumulé de 5% de ses recettes réelles de fonctionnement et du PSR FNGIR, lorsque son potentiel financier par habitant est supérieur à 50% du potentiel financier moyen par habitant des communes de l'EPCI. Cette orientation pourrait permettre à l'EPCI, d'harmoniser davantage les versements d'AC entre communes membre en fonction de la réalité de leurs situations financières respectives et d'effacer les écarts importants d'AC historiques.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de permettre une révision unilatérale des AC à la main des EPCI facilitée pour motif de perte de recettes de fiscalité liée à une perte de base d'imposition.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé d'étendre au cas de la révision pour perte de base les conditions de révision individuelle des AC prévue au 7° du V de [l'article 1609 nonies C](#) lorsque plusieurs EPCI fusionnent. Le 7° permet en effet à la suite d'une fusion aux établissements publics de coopération intercommunale et aux conseils municipaux de leurs communes membres de procéder, par délibérations concordantes prises à la majorité qualifiée prévue au premier alinéa du II de [l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales](#), à la diminution des attributions de compensation d'une partie des communes membres lorsque celles-ci disposent d'un potentiel financier par habitant supérieur de plus de 20 % au potentiel financier par habitant moyen de

l'ensemble des communes membres. Cette diminution ne peut excéder 5 % du montant des attributions de compensation concernées.

L'avantage de cette première option était de reprendre une modalité de révision déjà prévue par la loi, afin de l'appliquer au cas d'une perte de base d'imposition. Elle s'appuie sur un mécanisme existant et le cadre juridique est donc connu des élus et déjà mis en œuvre.

Deux inconvénients majeurs sont, cependant, à relever.

Tout d'abord, un seuil de déclenchement fixé à 20 % pourrait conduire à inclure des communes dont le potentiel financier par habitant n'est que modérément supérieur à la moyenne intercommunale.

Par ailleurs, cette révision nécessiterait des délibérations concordantes prises à la majorité qualifiée prévue au premier alinéa du II de [l'article L. 5211-5 du CGCT](#). Cette modalité serait en contradiction avec la philosophie du mécanisme de révision unilatérale déjà en vigueur et complexifierait sa mise en œuvre.

Pour ces raisons, cette option a été écartée.

3.2. OPTION RETENUE

Le choix s'est porté sur une deuxième option qui cible les communes les plus susceptibles de pouvoir assumer une réduction d'AC complémentaire.

Celle-ci consiste, d'une part, à relever le seuil de déclenchement du critère de potentiel financier par habitant de 20 % à 50 % au-dessus de la moyenne intercommunale et, d'autre part, de permettre à l'EPCI de décider unilatéralement de la révision des attributions de compensation des communes concernées, sans recourir à des délibérations concordantes. Cette disposition permet ainsi de réserver la réduction aux communes présentant les écarts de richesse les plus significatifs tout en simplifiant la procédure de révision.

Cette option limite la réduction complémentaire aux communes les plus favorisées parmi les communes bénéficiaires du PSR FNGIR, en relevant le seuil de potentiel financier par habitant afin de ne cibler que celles dont l'écart avec la moyenne intercommunale est le plus marqué. Elle prévoit en outre que l'EPCI puisse décider unilatéralement de cette révision conformément au cinquième alinéa du 1^o du V du [1609 nonies C du CGI](#).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Afin d'insérer cette nouvelle disposition, de clarifier le droit applicable et de mieux encadrer la procédure prévue, plusieurs modifications ont été apportées au 1^o du V de [l'article 1609 nonies C du CGI](#).

Un nouvel alinéa est inséré après le sixième pour permettre l'inscription de la nouvelle mesure de réduction des attributions de compensation applicable aux communes disposant d'un potentiel financier par habitant supérieur de plus de 50 % au potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes membres.

Le sixième alinéa est également enrichi d'une définition des recettes réelles de fonctionnement (RRF), grâce à un renvoi au code général des collectivités locales, et de la mention de l'année à prendre en compte pour ces RRF et les prélèvements sur recettes mentionnés. Il est également précisé dans cet alinéa que le respect des conditions de cette révision et de son plafond doit être réexaminé chaque année.

Le dernier alinéa du 1^o du V est intégralement réécrit afin de clarifier les dispositions applicables et de rendre explicite le fait que la réduction des attributions de compensation ne peut en aucun cas être supérieure à la différence entre la perte de produit global et les compensations perçues par l'EPCI.

La disposition envisagée est conforme au cadre constitutionnel, qui attribue au législateur la compétence pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales et de leurs compétences.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Cet article ne vise pas à transposer en droit français des normes juridiques européennes. Il est par ailleurs compatible avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure permet une modification des modalités de révision unilatérale par l'établissement public de coopération intercommunale des montants de l'attribution de compensation dans la situation de perte de recettes liées à une perte de base d'imposition.

Le présent article vient également clarifier les dispositions applicables et encadrer juridiquement la possibilité de révision unilatérale des attributions de compensation par l'établissement public de coopération intercommunale. Il introduit une définition des recettes réelles de fonctionnement (RRF) en renvoyant au code général des collectivités territoriales, il précise que l'année à prendre en compte pour ces RRF et les prélèvements sur recettes mentionnés et celle précédant la révision et que le respect des conditions de cette révision et de son plafond doit être réexaminé chaque année.

L'article précise, enfin, que la réduction des attributions de compensation ne peut en aucun cas être supérieure à la différence entre la perte de produit global et les compensations perçues par l'EPCI.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en termes de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de [l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales](#), et a rendu un avis favorable sur le projet de loi présenté en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique sur l'ensemble du territoire de la République (hexagone et Outre-mer).

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

TITRE IV – SIMPLIFICATIONS EN MATIERE D'URBANISME, D'ENVIRONNEMENT ET DE PLANIFICATION

Article 25 – Permettre à une commune d'être intégrée, pour une partie de son territoire, à un parc national (PN) et, pour une autre partie, à un parc naturel régional (PNR)

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le dernier alinéa de l'[article L.331-2 du code de l'environnement](#) ne permet pas aujourd'hui à une même commune d'adhérer simultanément, même partiellement, à un parc naturel (PN) et à un parc naturel régional (PNR). Cette rédaction résulte d'un amendement présenté lors de l'examen parlementaire de [la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux](#). Cet amendement visait à éviter à la fois la superposition d'outils de gestion des espaces naturels et des conflits de légitimité. Il était donc bien recherché d'éviter un chevauchement sur le même territoire communal de dispositifs de protection différents, tels qu'un PN et un PNR. D'ailleurs la dérogation à cette interdiction, applicable au parc amazonien de Guyane ([article L. 331-15-7 du code de l'environnement](#)) ouvre bien une possibilité de juxtaposition d'un PN et d'un PNR, et non pas de superposition.

Or, la double appartenance, sans superposition, permettrait de contribuer au développement d'un réseau cohérent et efficace d'aires protégées conformément à la Stratégie nationale pour les aires protégées³² et aux territoires de bénéficier des nombreux bénéfices (écologiques, socio-économiques, sanitaires, bien être etc.) apportés par les aires protégées qui constituent un des meilleurs moyens pour protéger la biodiversité. Elle permettrait également de renforcer la complémentarité des outils et la coopération et les synergies entre ces deux outils de protection distincts sur des territoires aux enjeux biogéographiques majeurs. Elle faciliterait la prise en compte de la cohérence des entités géographiques et paysagers ainsi que la continuité des espaces naturels, agricoles, sylvicoles et ruraux.

³² [Stratégie nationale pour les aires protégées 2030](#).

Cette mesure trouve son origine dans un contexte identifié : le Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur a engagé la création d'un PNR entre les massifs des Maures, de l'Estérel et du Tanneron. Certaines communes du périmètre d'étude de ce projet de PNR relèvent d'ores et déjà du PN de Port-Cros mais pourraient également être intégrées, pour des secteurs distincts de leur territoire, au futur PNR des Maures, de l'Estérel et du Tanneron.

La présente mesure vise à permettre, sur l'ensemble du territoire national, qu'une commune puisse être partiellement intégrée à un parc national (PN), qu'il s'agisse de son cœur, de l'aire d'adhésion ou de l'aire optimale d'adhésion, et, pour une autre partie de son territoire, à un parc naturel régional (PNR), à condition que les périmètres ne se superposent pas.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales.

L'article 72 précise que dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. La présente mesure permet une possibilité pour la commune, respectant ainsi le principe de libre administration des collectivités territoriales.

La Charte de l'environnement prévoit que les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Actuellement, le droit en vigueur interdit à une commune d'un parc national de comprendre tout ou partie du territoire d'une commune classée en parc naturel régional. [L'article L. 331-2 du code de l'environnement](#) dispose en effet que « le parc national ne peut comprendre tout ou partie du territoire d'une commune classée en parc naturel régional ». La loi est donc le vecteur approprié pour permettre aux communes d'adhérer à un PN ainsi qu'à un PNR.

Il existe une dérogation : l'article L. 331-15-7 du même code permet à une commune de Guyane d'être classée pour partie en PNR et pour une autre partie dans le Parc amazonien de Guyane. Cette exception repose sur les spécificités géographiques de la Guyane, où certaines communes peuvent s'étendre sur plus de 10 000 km², justifiant une approche différenciée des politiques de protection et de valorisation du territoire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de faciliter la création ou l'extension d'aires protégées sur le territoire, tout en préservant les particularités (initiatives de la création, tutelles ou pilotes, encadrement des pratiques, conciliation de la protection du patrimoine naturel et culturel avec le développement économique et social, niveaux de protections, taille), obligations et avantages propres aux différents outils de protection des espaces, et en cohérence avec les spécificités géomorphologiques des territoires concernés. La présente mesure permettrait à certains parcs naturels régionaux de se créer ou d'étendre leur territoire à l'ensemble des socles géologiques ou paysagers sur lesquels ils se fondent.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

En l'absence d'une modification juridique, les communes ne pourraient pas, sur deux parties distinctes de son territoire, faire partie d'un parc naturel régional et d'un parc national. Appliqué au cas précis et actuel de la création d'un parc naturel régional des Maures, de l'Estérel et du Tanneron (Région Provence-Alpes-Côte d'Azur), cela altérerait la cohérence géographique et paysagère du projet, car six communes sont dans l'aire d'adhésion ou l'aire optimale d'adhésion du Parc national de Port-Cros. Les conséquences éventuelles d'une telle situation serait la création d'un parc naturel

régional dont les limites géographiques et paysagères ne seraient plus claires, lisibles ou cohérentes, ou l'absence de création d'un nouveau parc naturel régional, compte tenue de la dimension motrice des communes concernées.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue doit permettre à une commune d'être intégrée, pour une partie de son territoire, à un parc national (PN) et, pour une autre partie, à un parc naturel régional (PNR) en étendant la disposition relative à la Guyane à l'ensemble du territoire national.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article abroge l'article L. 331-15-7 du code de l'environnement et modifie le dernier alinéa de l'article L. 331-2 du même code.

Le principe d'une possible juxtaposition PN-PNR dans une même commune, qui n'était jusque-là applicable qu'au parc amazonien de Guyane (PAG) devient un principe général applicable à tous les parcs nationaux, PAG compris. La disposition spécifique pour le PAG n'a donc plus de raison d'être.

La présente mesure s'inscrit dans le cadre constitutionnel existant et n'y contrevient pas. Elle présente par ailleurs une possibilité supplémentaire pour les communes concernées et approfondit leur libre administration. La création de nouvelles aires protégées permise par la présence mesure s'inscrirait dans la préservation de l'environnement.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Il n'existe pas de cadre commun pour les aires protégées dans le droit de l'Union européenne.

Sur le plan international, les lignes directrices de l'UICN pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées sont un système international de catégories

servant à classer les aires protégées en fonction de leurs modalités de gestion mais ne sont ni une convention ni un traité.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Le Programme 113 octroie une dotation de 150 000 € à chaque Parc naturel régional, indépendamment de sa superficie ou du nombre de communes qui adhèrent au projet de parc. Une adhésion plus importante n'a pas d'impact sur les dotations issues du Programme 113.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Une partie du territoire d'une commune pourra être comprise dans le cœur d'un Parc national, dans son aire d'adhésion ou son aire optimale d'adhésion et une autre partie de son territoire, distincte de la première, pourra être comprise dans le périmètre classé d'un Parc naturel régional ;

Une commune pourra siéger dans les instances de gouvernance des deux aires protégées pour les portions distinctes de son territoire.

Les communes rurales pourront bénéficier d'un montant plus important de la dotation « aménités rurales » si une partie de son territoire est compris dans le cœur d'un Parc

national, dans son aire d'adhésion et une autre partie de son territoire, distincte de la première, est comprise dans le périmètre classé d'un Parc naturel régional.

L'adhésion des communes à un parc national lui permet de bénéficier :

- des subventions de l'établissement public du parc réservées aux communes adhérentes, ainsi que d'un appui à la recherche de cofinancements pour réaliser ses projets. Les programmes européens portés par le parc pourront aussi concerner les communes ;
- de la mise à disposition par le parc de ses connaissances, compétences techniques et ingénierie pour l'accompagner dans la réalisation de ses projets. Cette collaboration est généralement formalisée dans le cadre d'une convention d'application de la charte du parc national ;
- des interventions et programmes pédagogiques proposés par le parc pour leurs établissements scolaires ;
- du réseau des parcs nationaux français ;
- de la structuration du réseau de professionnels de l'écotourisme installés sur leur territoire qui pourront exploiter la marque "Esprit parc national".

Les financeurs principaux des parcs naturels régionaux sont les Régions et les collectivités ayant approuvé la charte et adhéré au syndicat mixte du Parc. L'État apporte chaque année une dotation financière spécifique aux PNR via le programme 113 qui a été portée à 150k€ par parc depuis 2023 (soutien au fonctionnement, mais aussi pour partie à l'ingénierie environnementale et à des études et opérations ciblées).

En adhérant à un PNR, une commune pourra aussi bénéficier de l'ingénierie technique et financière du parc, elle peut aussi compter sur une valorisation économique et touristique en lien avec l'image de marque du parc. Dans le cadre des actions du PNR, des subventions de l'État, des collectivités territoriales ou de l'Union européenne peuvent appuyer des projets territoriaux.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

L'impact devrait être positif pour les habitants qui voient leur environnement mieux protégé grâce à une couverture supérieure en aire protégée.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le développement d'un réseau cohérent, résilient et efficace d'aires protégées participe à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique (solutions fondées sur la nature etc.).

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La mesure doit avoir un impact positif indirect par la capacité nouvelle donnée aux communes de s'investir dans des projets de territoire en faveur de l'environnement que sont les Parcs nationaux ou les Parcs naturels régionaux, à travers des mesures portées en faveur de l'adaptation des territoires aux conséquences du changement climatique, des changements de pratiques, de la conciliation des usages, de la sensibilisation à la transition énergétique. Le rôle d'assembler des parcs naturels régionaux permet aussi de travailler en concertation sur le territoire sur les problématiques de ressources et de préservation des risques naturels, à l'échelle d'une entité géographique d'ampleur et cohérente d'un point de vue écologique. Les communes et citoyens peuvent ainsi bénéficier de travaux à l'échelle du territoire, comme sur l'adaptation au changement climatique, comme les travaux du LIFE Natur'Adapt qui vise à intégrer un diagnostic du territoire face au changement climatique (démarche engagée pour le Parc national des Cévennes, le PNR Ballons des Vosges par exemple).

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Impact positif indirect par la capacité nouvelle donnée aux communes de s'investir dans des projets de territoire en faveur de l'environnement que sont les Parcs nationaux ou les Parcs naturels régionaux. L'encadrement des usages et la conciliation entre usagers permettent une préservation de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Sans objet.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Sans objet.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure permettrait la création ou l'extension d'aires protégées, contribuant davantage à la préservation des espèces et des espaces, des ressources. Elle permettrait d'accroître par la sensibilisation, la concertation et par la mise en compatibilité avec les documents d'urbanisme, pour ce qui relève des parcs naturels régionaux, de préserver davantage les espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Sans objet.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique à l'ensemble du territoire français, hexagonal, départements d'outre-mer, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Article 26 – Permettre à l'exécutif de définir les modalités de mise à disposition du public du projet de modification des SCoT et des PLU

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les procédures d'élaboration et d'évolution des schémas de cohérence territoriale (SCoT)³³ et des plans locaux d'urbanisme (PLU)³⁴, régies par le code de l'urbanisme, sont soumises à la participation du public, laquelle peut prendre différentes formes selon la procédure concernée.

Les articles [L. 143-22 et L. 153-19 du code de l'urbanisme](#) prévoient que la procédure d'élaboration requiert l'organisation d'une enquête publique³⁵.

Toutefois, la [loi n° 2025-1129 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement du 26 novembre 2025](#) a permis, en substitution de l'enquête publique, le recours à la participation du public par voie électronique (PPVE)³⁶ sur décision motivée du président de l'établissement public ou du maire pour la procédure d'élaboration et de révision.

En outre, la procédure de modification des documents d'urbanisme ne requiert qu'une mise à disposition du public³⁷, modalité de consultation du public plus souple que les précédentes, dans le cas où ces documents ne nécessitent pas de nouvelle évaluation environnementale.

³³ Le SCoT est un document de planification stratégique fixant les grandes orientations de l'aménagement d'un territoire à horizon de 20 ans. Ce document a une logique prospective et prévisionnelle.

³⁴ Le PLU est un document d'urbanisme traduisant le projet global d'aménagement élaboré dans les SCoT à un niveau communal ou intercommunal. Il en détermine des règles d'aménagement et d'utilisation des sols.

³⁵ L'enquête publique est une modalité de participation du public permettant d'informer le public et de lui laisser l'opportunité de donner son avis sur un projet, plan ou programme. Elle est conduite par un commissaire enquêteur et dure 30 jours minimum pour les plans et programmes soumis à évaluation environnementale ([articles L. 123-1 à L. 123-18 du code de l'environnement](#)).

³⁶ La participation du public par voie électronique est une modalité de participation du public permettant d'informer le public et de lui laisser l'opportunité de donner son avis sur un projet, plan ou programme par voie électronique. Elle dure 30 jours minimum pour les plans et programmes soumis à évaluation environnementale (article L. 123-19 du code de l'environnement).

³⁷ La mise à disposition du public consiste à mettre à disposition du public le projet de document d'urbanisme dans des conditions lui permettant de formuler ses observations ([articles L. 143-38 et L. 153-47](#) du code de l'urbanisme en vigueur).

Les articles [L. 143-34](#) et [L. 153-41](#) du code de l'urbanisme confient au président de l'exécutif de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) le soin de soumettre le projet à enquête publique ou à participation du public par voie électronique. En revanche, les modalités de la mise à disposition doivent être précisées par l'organe délibérant, de la commune ou de l'EPCI pour les PLU, et de l'établissement porteur du SCoT pour les SCoT.

La nécessité d'une délibération pour l'organisation de la procédure de consultation du public la plus souple, alors que la simple décision du président de l'exécutif pour le recours à l'enquête publique ou à la PPVE suffit, apparaît lourde et peu cohérente.

Il est en conséquence proposé d'uniformiser les régimes de soumission à participation du public, en confiant, au maire ou au président de l'EPCI ou de l'établissement porteur du SCoT, la compétence pour organiser la mise à disposition du public des projets de modification du SCoT ou du PLU, dans un objectif de proportionnalité des exigences procédurales.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 72 de la Constitution prévoit que les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences », en précisant que l'application de cette disposition s'effectue « dans les conditions prévues par la loi ».

L'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004, à valeur constitutionnelle, précise également que : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit de la participation du public s'inscrit dans un cadre européen et international, en particulier à travers :

- la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement, ratifiée par la France le 8 juillet 2002,
- la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à

- l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil,
- la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Toutefois, aucun de ces textes ne précise l'autorité compétente pour définir les modalités de la participation du public.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Il est nécessaire d'apporter une simplification aux procédures d'élaboration et d'évolution des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) en définissant une autorité compétente identique pour soumettre le projet de document d'urbanisme à la participation du public, que celle-ci prenne la forme d'une enquête publique, d'une PPVE ou d'une mise à disposition du public.

A ce jour, le code de l'urbanisme prévoit que le projet de SCoT est soumis à enquête publique ou PPVE par le président de l'établissement public ([article L. 143-22](#) dans sa rédaction issue de la loi du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, applicable à l'élaboration et aux révisions de SCoT) et que le projet de PLU est soumis à enquête publique ou PPVE par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire ([article L.153-19](#) dans sa rédaction issue de la loi du 26 novembre 2025 précitée, applicable à l'élaboration et aux révisions de PLU).

En revanche, les [articles L. 143-34](#) et [L. 153-41](#) du code de l'urbanisme (dans leur rédaction issue de la loi du 26 novembre 2025 précitée) prévoient que les modalités de la mise à disposition des projets de SCoT ou de PLU dans le cadre des modifications sont précisées par l'organe délibérant de l'établissement public ou le conseil municipal. Il est par conséquent nécessaire de modifier ces dispositions pour transférer la compétence à l'exécutif.

La répartition des attributions ente organe délibérant et exécutif des collectivités territoriales étant régie par le principe de libre administration des collectivités

territoriales (article 72 de la Constitution), la présente modification concerne les dispositions de niveau législatif du code général des collectivités territoriales (CGCT).

En outre, le droit à l'information environnementale (garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement) confie ainsi le soin au législateur de prévoir les dispositions relatives à la participation du public.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les mesures proposées poursuivent un objectif d'ajustement de la proportionnalité des exigences procédurales relatives à la participation du public dans l'élaboration et la modification du SCoT et du PLU. Elles poursuivent l'effort de simplification des procédures d'évolution des documents d'urbanisme, engagé avec la loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Les mesures proposées poursuivent un effort de simplification des procédures d'évolution des documents d'urbanisme. La situation actuelle, instaurant deux compétences différentes entre les procédures d'enquête publique et de PPVE d'une part, et de mise à disposition du public d'autre part, est de nature à complexifier l'état actuel du droit. Les mesures proposées s'inscrivent dans la continuité du travail de simplification opéré par la loi du 26 novembre 2025 précitée.

Sans objet.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à substituer la compétence du maire ou du président de l'EPCI ou de l'établissement porteur du SCoT (s'il n'est pas l'EPCI) à la compétence actuelle de l'organe délibérant intercommunal ou communal pour l'organisation des modalités de mise à disposition du public des documents d'élaboration ou de modification du SCoT et du PLU(i).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les dispositions concernées figurent à la section 6 du chapitre III du titre IV et à la section 6 du chapitre III du Titre V du Livre Ier du code de l'urbanisme. Elles en modifient les articles L. 143-34 et L. 153-41. Elles ne nécessitent pas de mise en cohérence d'autres dispositions.

Concernant le principe de libre administration des collectivités territoriales, le troisième alinéa de l'article 72 de la constitution prévoit que : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. ». Les présentes dispositions, d'ordre législatif, sont ainsi conformes au cadre constitutionnel.

Concernant le droit à l'information environnementale, les dispositions concernées sont sans incidence sur les modalités de la mise à disposition du public définies par le code de l'urbanisme, ce dernier garantissant d'ores et déjà la possibilité pour le public de participer de manière effective.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Comme indiqué supra, les dispositions concernées sont sans incidence sur les modalités de la mise à disposition du public définies par le code de l'urbanisme, ce dernier garantissant d'ores et déjà la possibilité pour le public de participer de manière effective conformément aux dispositions de la convention d'Aarhus et des directives européennes 2001/42/CE du 27 juin 2001 et 2003/35/CE du 26 mai 2003.

En outre, ces dernières n'apportent aucune précision sur l'autorité compétente pour définir les modalités de la participation du public.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les mesures proposées permettent un gain de temps au bénéfice des collectivités territoriales pour l'organisation des mises à disposition du public, offrant davantage de souplesse et permettant de fluidifier ces procédures. En effet, pour réunir le conseil municipal, le maire de la commune doit transmettre aux élus une convocation indiquant l'ordre du jour par voie dématérialisée ou par écrit au domicile des membres du conseil ([article L. 2121-10 du CGCT](#)). Le délai de convocation de l'organe délibérant communal diffère selon la population de la commune : il varie de 3 jours francs avant le début de la réunion à cinq jours francs avant le début de la réunion (articles [L. 2121-11](#) et [L. 2121-12 du CGCT](#)). Dans les communes de plus de 3500 habitants, la convocation du conseil doit être accompagnée d'une note de synthèse soumise à délibération (article L. 2121-12 du CGCT précité).

Les mêmes dispositions s'appliquent au fonctionnement de l'organe délibérant des EPCI ([article L. 5211-1 du CGCT](#)).

Ces mesures sont cohérentes avec les mesures de simplification des procédures d'évolution des documents d'urbanisme introduites par la loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement puisque le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI ne devront plus être réunis pour définir l'organisation d'une mise à disposition du public.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Comme indiqué supra, les dispositions concernées sont sans incidence sur les modalités de la mise à disposition du public définies par le code de l'urbanisme, ce dernier garantissant d'ores et déjà la possibilité pour le public de participer de manière effective (participation d'une durée d'un mois minimum, possibilité pour le public de déposer des observations, obligation pour la collectivité d'enregistrer celles-ci et d'établir une synthèse). La présente disposition n'a pas d'impact sur la société et les particuliers. Il s'agit d'une mesure d'organisation de l'administration des collectivités territoriales.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur six mois après la promulgation de la loi, et ne s'applique pas aux procédures d'évolution des SCoT ou des PLUS en cours à cette date.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire national/hexagonal ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à La Réunion. Par ailleurs, la mesure n'emporte aucune modification ou adaptation spécifique pour les collectivités ultramarines prévues à l'article 73 de la Constitution.

Les autres collectivités ultramarines disposent de leurs propres codes et règlements en matière d'urbanisme.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Article 27 – Supprimer la publication des conventions APL

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le conventionnement à l'aide personnalisée au logement (APL) a été instauré par la loi portant réforme de l'aide au logement du 3 janvier 1977. L'objectif est qu'en contrepartie des aides financières accordées pour la construction, l'acquisition, l'amélioration ou la gestion des logements, le bailleur s'engage à louer ces logements à des ménages aux revenus modestes et des loyers plafonnés par les conventions APL. Les conventions passées entre l'Etat (ou les délégataires des aides à la pierre) et les bailleurs ouvrent droit à l'aide personnalisée au logement pour les locataires.

En 2015, environ 15 000 conventions APL ont été établies, selon la donnée communiquée par le module APILOS dédié à l'instruction des conventions APL de la plateforme SIAP (système d'information des aides à la pierre).³⁸

L'[article L. 353-3](#) du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit que les conventions APL n'entrent en vigueur qu'après leur publication au fichier immobilier (fichier d'enregistrement des mutations et constitutions de droits réels et de certains droits personnels relatifs à un immeuble) ou leur inscription au livre foncier (système de publicité foncière applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle).

Toutefois, par exception, entrent en vigueur à leur date de signature :

- en application de l'[article L. 353-17](#) du CCH : les conventions APL portant sur les logements appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré (OHLM), sur les logements apportés aux sociétés civiles immobilières d'accession progressives à la propriété, ainsi que sur les logements appartenant aux collectivités locales et gérés par lesdits organismes,
- en application de l'[article L. 353-19](#) du CCH : les conventions APL portant sur les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte (SEM),
- en application des [articles L. 353-13](#) et [R. 353-159](#) : les conventions APL portant sur les logements-foyers.

Pour toutes ces conventions APL, la publication au fichier immobilier se trouve donc dépourvue d'effet utile et ne constitue pas une formalité nécessaire. L'entrée en

³⁸ Source : extraction du SI APILOS dédié à l'instruction des conventions APL intégré dans la plateforme SIAP (système d'information des aides à la pierre) pour l'année 2025.

vigueur de ces conventions, dont découlent l'opposabilité et l'ouverture du droit à l'APL pour les ménages occupant ces logements, n'est pas subordonnée à la publication au fichier immobilier.

Ces conventions constituent en pratique la grande majorité des conventions à l'APL : au 1er janvier 2025, le parc social comptait 5,4 millions de logements locatifs sociaux³⁹, dont 91 % de ce parc appartient aux OHLM et les 9 % restants se répartissent entre les SEM, à hauteur de 7 %, et les autres bailleurs sociaux (collectivités territoriales, bailleurs privés).

En application des [articles 26 du décret n°2026-117 du 20 février 2026](#) et [8 du décret n°2026-118 du 20 février 2026](#) portant mesures de simplification de l'action publique locale et des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements, cette formalité administrative a d'ores et déjà été supprimée pour les conventions APL portant sur les logements sociaux ordinaires des OHLM et des SEM et pour les conventions APL portant sur les logements foyers signées à compter du 1^{er} août 2026.

Elle continue en revanche à conditionner l'entrée en vigueur des conventions APL portant sur des logements sociaux ordinaires appartenant à d'autres bailleurs, par exemple des organismes disposant de l'agrément prévu à [l'article L. 365-2 du CCH](#) leur permettant d'exercer une activité de d'ouvrage d'opérations d'acquisition, de construction ou de réhabilitation de logements ou de structures d'hébergement ou des bailleurs privés tels que des sociétés civiles immobilières ou des particuliers.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution précise que la loi détermine les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales.

Le conventionnement à l'aide personnalisée au logement consiste à fixer des limites au droit de propriété en imposant au propriétaire de louer ses logements à des ménages sous plafonds de ressources et en respectant des plafonds de loyers.

C'est pourquoi les dispositions relatives au régime juridique du conventionnement à l'APL sont prévues aux articles L. 353-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

³⁹[Données diffusées en janvier 2026 par le Service des données et études statistiques \(SDES\) du Commissariat général au développement durable.](#)

Le droit au logement est garanti par les alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. L'existence de logements locatifs sociaux, réservés aux ménages les plus modestes, participe à garantir le respect de ce droit.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Les articles 31 de la Charte sociale européenne (droit au logement), 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (droit à une aide au logement destinée à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes) et 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour le logement) encadrent au niveau conventionnel le droit au logement social.

Le logement social est considéré comme un service d'intérêt économique général (SIEG), en application d'une décision de la Commission européenne du 16 décembre 2025.⁴⁰

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La publication des conventions APL au fichier immobilier constitue une étape fastidieuse de l'instruction et de la validation des conventions APL dont la suppression est réclamée depuis longtemps par les services instructeurs de ces conventions. Cette formalité est d'autant plus pénible pour ces services qu'elle est inutile à l'entrée en vigueur des conventions dans la grande majorité des cas, comme indiqué plus haut.

⁴⁰ [DÉCISION \(UE\) 2025/2630 DE LA COMMISSION du 16.12.2025 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général et abrogeant la décision 2012/21/UE](#)

La suppression définitive de la publication des conventions APL, pour toutes les conventions APL et tous les bailleurs nécessite de modifier la loi pour généraliser l'entrée en vigueur de toutes les conventions APL dès leur signature.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de supprimer la publication pour toutes les conventions APL et pour l'ensemble des bailleurs sociaux.

Incidentement, la mesure supprime pour les bailleurs concernés les frais liés à la publication (la contribution demandée à chaque publication s'élève à 15 euros en application de [l'article 881C du code général des impôts](#)).

La suppression de la publication des conventions APL au fichier immobilier est sans impact sur l'information des locataires des logements conventionnés, dans la mesure où le bailleur demeure par ailleurs obligé de tenir une copie de la convention à disposition de ses locataires ([article L. 353-16 du CCH](#)).

La mesure n'a pas non plus d'impact sur l'information des acquéreurs éventuels des logements conventionnés, le propriétaire vendeur ayant par ailleurs l'obligation d'informer ces acquéreurs de l'existence d'une convention APL ([article 1602 du code civil](#)). La mesure prévoit par ailleurs d'élargir à toutes les mutations et tous les bailleurs les garanties actuellement prévues à [l'article L. 353-17 du CCH](#) qui subordonne la validité de la mutation des logements à l'engagement pris par le nouveau propriétaire de respecter toutes les stipulations de la convention et qui exige que l'acte de cession mentionne l'existence de la convention.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'étape de la publication des conventions APL par le service de la publicité foncière est fréquemment évoquée par les instructeurs en DDT(M) pour signaler des refus de publication et la nécessité de produire des actes rectificatifs. Les motifs de refus portent principalement sur l'identification des immeubles, sur les origines de propriétés, les références cadastrales ou les références des états descriptifs de division et de règlement de copropriété. Les pratiques et consignes en la matière varient parfois selon les départements.

L'option consistant à trouver un mode opératoire unifié et simplifié qui permette de clarifier le travail des instructeurs et qui soit validé par l'ensemble des services départementaux de la publicité foncière n'aurait cependant constitué qu'une simplification partielle de leurs tâches et qu'un allègement relatif de leur charge de travail en la matière.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à élargir à l'ensemble des cas de conventionnement à l'aide personnalisée au logement la mesure de simplification consistant à acter que la date d'entrée en vigueur de la convention à l'aide personnalisée au logement correspond à sa date de signature sans qu'il soit nécessaire de procéder à sa publication, mesure de simplification adoptée dès 1979 par le législateur pour les OHLM ([loi n°79-17 du 3 janvier 1979 portant diverses dispositions relatives aux loyers et aux sociétés immobilières conventionnées et modifiant le code de la construction et de l'habitation](#)) et étendue aux SEM en 1990 ([article 19 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement](#)) .

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La mesure proposée modifie les articles L. 353-3, L. 353-4 et L. 353-19 du code de la construction et de l'habitation et abroge l'article L. 353-17.'

Les articles L. 353-3 et L. 353-4 font partie de la section I « Dispositions générales applicables aux logements conventionnés » du chapitre III du Titre V du Livre III de la partie législative du code de la construction et de l'habitation alors que les articles L. 353-17 et L. 353-19 font partie de la section II « Dispositions applicables à certains logements conventionnés » du même chapitre.

En transférant les dispositions actuellement prévues à la section II (articles L. 353-17 et L. 353-19) vers la section I (articles L. 353-3 et L. 353-4), la mesure permet d'étendre la suppression de la publication à l'ensemble des logements conventionnés à l'APL.

L'articulation de la mesure proposée avec le droit constitutionnel ne pose pas de difficulté, dès lors que l'information des acquéreurs éventuels des logements conventionnés est garantie par d'autres dispositions législatives.

De fait, le propriétaire vendeur a l'obligation d'informer ces acquéreurs de l'existence d'une convention APL (article 1602 du code civil). La mesure prévoit par ailleurs d'élargir à toutes les mutations et tous les bailleurs les garanties actuellement prévues à l'article L. 353-17 du CCH qui subordonne la validité de la mutation des logements à l'engagement pris par le nouveau propriétaire de respecter toutes les stipulations de la convention et qui exige que l'acte de cession mentionne l'existence de la convention.

En outre, la suppression de la publication des conventions APL ne remet pas en question le droit au logement garanti par la Constitution. Il permet de garantir l'égalité de traitement des bailleurs des logements sociaux conventionnés.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Cette disposition n'a pas d'effet sur les garanties relatives au droit au logement offertes par le cadre international et européen.

Elle n'a pas d'effet sur les obligations de service public liés service d'intérêt économique général « logement social ».

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La suppression de la publication des conventions APL dispensera les bailleurs du versement de la contribution de 15 € actuellement exigée pour la réalisation de cette formalité.

L'économie réalisée devrait être de 225 000 euros par an, toutes types de conventions confondues, mais sans compter l'économie liée à la fin de la publication des avenants aux conventions APL.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Globalement, la suppression de la publication des conventions APL, tous types de conventions confondues, est de nature à permettre une économie d'équivalents temps plein (services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales délégataires) estimable à environ 5 millions d'euros annuels.⁴¹

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales peuvent être propriétaires de logements conventionnés à l'APL. Il s'agit d'un des principaux bailleurs autres que les organismes d'habitations à loyer modéré (OHLM) et les sociétés d'économie mixtes, à disposer de logements sociaux.

Pour information, environ 600 conventions APL de ce type sont signées chaque année.⁴²

Comme la contribution demandée à chaque publication s'élève à 15 euros (en application de l'article 881C CGI), la mesure représente une économie annuelle de 9 000 euros environ pour cette seule catégorie de bailleurs.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

De même, la mesure allège le travail d'instruction des conventions APL pour les services déconcentrés de l'Etat.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

⁴¹ Au vu du nombre de conventions instruites chaque année (15 000), on estime le nombre d'heures requis pour instruire ces conventions à 7 heures pour 2 agents en DDT ou en collectivités territoriales, le cas échéant, avec un coût horaire à 25 euros. Soit : $2 \times 7 \times 25 \times 15000 = 5,250 \text{ M}$

⁴² Source :SI SIAP APILOS : en 2025, 643 conventions de ce type ont été signées.

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Ce délai est indispensable pour permettre une bonne information des organisations professionnelles de notaires au sujet du changement de réglementation en matière de publication des conventions à l'APL.

La mesure s'appliquera aux conventions APL signées après son entrée en vigueur. En effet, dans les conventions en cours d'exécution, il est mentionné que la convention ainsi que ses avenants éventuels ainsi que la décision éventuelle de résiliation doivent faire l'objet d'une publication. Ces dispositions ne sont pas remises en cause.

5.2.2. Application dans l'espace

L'article L. 353-3 du CCH précise que l'entrée en vigueur des conventions est subordonnée à leur publication au fichier immobilier ou à leur inscription au livre foncier pour la collectivité européenne d'Alsace et le département de la Moselle. La mesure s'appliquera à l'ensemble des collectivités territoriales de la métropole, dont l'Alsace-Moselle.

Concernant les collectivités d'Outre-Mer, il n'y a pas de conventionnement à l'APL pour les logements locatifs sociaux à l'exception des logements-foyers. Ces conventions APL applicables aux logements-foyers ultra-marins sont d'ores et déjà dispensées de publication.

La mesure ne s'appliquera pas aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Wallis-et-Futuna et la Polynésie Française), en Nouvelle Calédonie (articles 76 et 77 de la Constitution), dans les Terres australes et antarctiques française (article 72-3 de la Constitution), à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (article 74 de la Constitution).

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Les conventions-types à l'aide personnalisée au logement devront être actualisées pour tenir compte de la suppression de la publication des conventions.

Il s'agit des deux conventions-type annexées à l'article D. 353-90 du CCH ([annexes 1](#) et [2](#) de l'article D. 353-90) conclues entre l'Etat et les personnes physiques ou morales autres que les OHLM et les SEM.

Article 28 – Réduire le délai d'acquisition des biens sans maître par les communes

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les biens sans maître sont des biens immobiliers dont le propriétaire est inconnu ou décédé de longue date sans qu'un héritier ne se manifeste. Pour éviter le délaissement de ces biens et leur détérioration, les collectivités publiques disposent de la faculté de les acquérir et les incorporer dans leur domaine privé, en principe, sans contrepartie financière.

La [loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales](#) a décentralisé la procédure d'acquisition de ces biens aux communes. Ce n'est qu'en cas de renoncement de ces dernières, que les biens reviennent à l'État.

La [loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové](#) (ALUR) a ouvert aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) la possibilité d'acquérir les biens sans maître. Depuis lors, ces biens appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés, sauf si elle y renonce au profit de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont elle est membre. A la suite de cette réforme, l'État ne peut acquérir le bien qu'à la suite du double renoncement de la commune et de l'EPCI.

La [loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt](#) a introduit une distinction entre la procédure d'incorporation applicable aux biens bâtis et celle concernant les biens non-bâtis. Cette distinction crée des modalités d'acquisition spécifiques en fonction de la nature du bien. Toutefois [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](#) a supprimé cette distinction.

[L'article L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques](#) (CG3P) définit deux catégories de biens sans maître.

Premièrement, les biens faisant partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté. Il s'agit de biens définitivement sans maître dont la commune ou l'EPCI (1° de l'[article L. 1123-1](#) du CG3P) peut faire une acquisition de plein droit.

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](#), cette possibilité d'acquisition de plein droit vaut désormais également pour les biens dont la succession est ouverte depuis une période de dix ans et après le 1er janvier 2007, sans qu'aucun successible ne se soit présenté, dès lors que ledit bien est situé dans :

- le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (GOU) ;
- le périmètre d'une opération de revitalisation de territoire (ORT) ;
- une zone France ruralités revitalisation (FRR) ;
- dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

A l'issue de ces délais et si aucun héritier ne s'est présenté pour réclamer la succession, la commune sur laquelle se situe le bien en devient propriétaire de plein-droit ([article 713 du code civil](#)). Elle peut cependant décider de renoncer à exercer ses droits au profit de l'EPCI dont elle est membre. Si l'EPCI renonce à exercer ses droits, la propriété est transférée de plein droit selon la localisation soit au conservatoire du littoral, soit au conservatoire régional des espaces naturels lorsqu'ils en font la demande. A défaut, la propriété est transférée à l'Etat.

Deuxièmement, les biens qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels les taxes foncières (2° de l'article L. 1123-1 du CG3P) n'ont pas été acquittées depuis plus de trois ans ou ont été acquittées par un tiers. Il s'agit des biens présumés sans maître.

Dans tous les cas, une action en restitution est prévue à [l'article L. 2222-20 du CG3P](#) au profit de l'ancien propriétaire ou d'un ayant-droit lorsque la propriété d'un immeuble a été transférée en application des règles relatives aux biens sans maître moins de trente ans après l'ouverture de la succession.

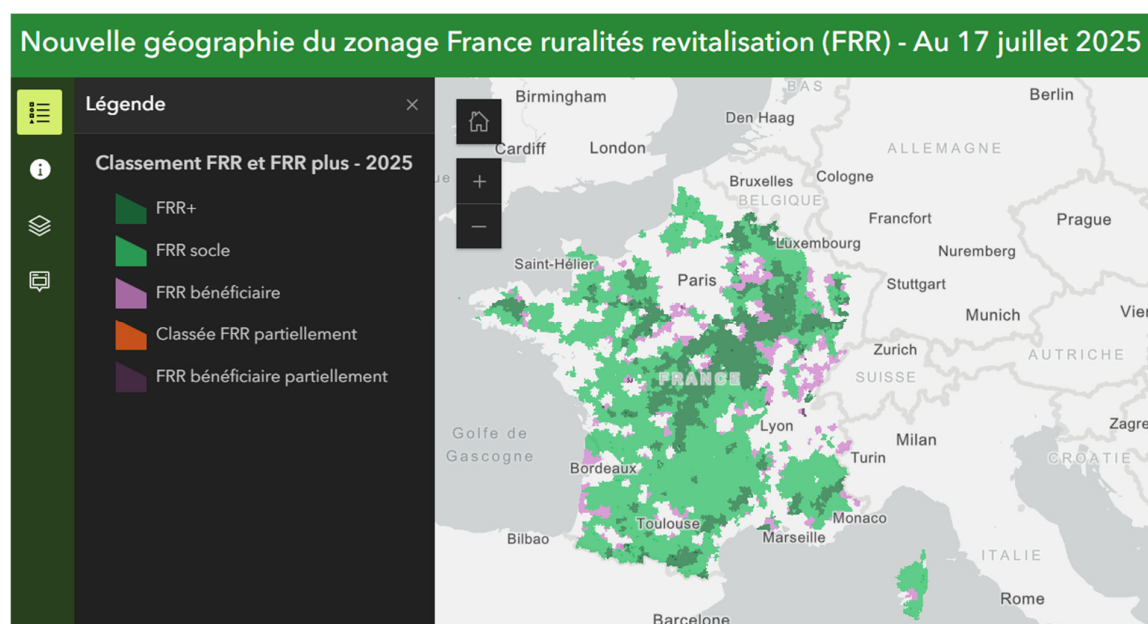
En cas d'impossibilité, par exemple lorsque le bien a été aliéné ou est utilisé d'une manière s'opposant à la restitution, celle-ci consistera au versement d'une indemnité correspondant à la valeur de l'immeuble au jour de l'acte d'aliénation ou, le cas échéant, du procès-verbal constatant la remise effective de l'immeuble au service ou à l'établissement public utilisateur.

Il est proposé de faire évoluer le délai de droit commun d'acquisition des biens dépendants d'une succession ouverte, prévu au 1° de l'article L. 1123-1 précité, de trente ans à quinze ans, pour pallier la raréfaction du foncier dans un contexte de pression croissante des besoins immobiliers dans les enveloppes urbaines existantes.

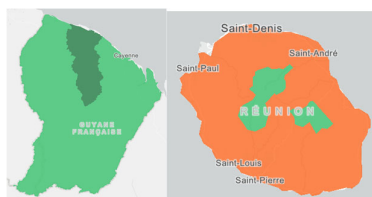
L'importance de cette contraction temporelle doit être mise en perspective avec la réforme du droit des successions par la [loi n° 2006-728 du 23 juin 2006](#) qui a également

réduit à 10 ans contre 30 ans auparavant le délai pour les héritiers à exercer leur option successorale. Selon [l'article 780 du code civil](#), « la faculté d'option se prescrit par dix ans à compter de l'ouverture de la succession ». Au-delà de ce délai décennal, l'héritier est réputé renonçant, ce qui signifie qu'il perd tout droit dans la succession. Ainsi, passés 10 ans, bien que la succession ne puisse plus être revendiquée, elle ne peut relever du régime des biens sans maître que 20 ans plus tard, une fois atteint le délai trentenaire prévu au 1° de l'article L. 1123-1 du CG3P.

Ce décalage de 20 ans, injustifié et incohérent doit être revu, *a fortiori* en constatant que depuis la loi dite « 3DS » de 2022 précitée et la loi de finances pour 2024, un délai d'acquisition de 10 ans s'applique sur la majeure partie du territoire couverte par d'une grande opération d'urbanisme au sens de [l'article L. 312-3 du code de l'urbanisme](#) ou d'une opération de revitalisation de territoire⁴³ au sens de [l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation](#), dans une zone France ruralités revitalisation (FRR) mentionnée aux II et III de [l'article 44 quindecies A du code général des impôts](#) ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville au sens de [l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine](#).



⁴³ Voir la liste des communes couvertes par une ORT produite par DGALN et ANCT, à partir d'informations renseignées par les DDT dans le cadre de campagnes de reporting : <https://www.data.gouv.fr/datasets/liste-des-communes-couvertes-par-des-operations-de-revitalisation-de-territoire>



Source : [Carte nationale interactive FRR/FRR+ \(07/25\)](#)⁴⁴

Pour les successions ouvertes à compter du 1^{er} janvier 2007, date d'entrée en vigueur de la loi du 23 juin 2006 précitée, si le point de départ du délai de 10 ans est en principe le jour de l'ouverture de la succession, ce délai est susceptible de suspension ou d'interruption. La minorité de l'héritier est une cause classique de suspension. L'article 780 du code civil prévoit par ailleurs trois cas dans lesquels la prescription ne court pas :

- contre l'héritier dont les biens héréditaires sont laissés en jouissance au conjoint survivant, le délai ne commence qu'à l'ouverture de la succession de ce dernier ;
- contre l'héritier subséquent d'un héritier dont l'acceptation est annulée, le délai ne commence qu'à compter de la décision définitive constatant cette nullité ;
- tant que le successible a des motifs légitimes d'ignorer la naissance de son droit, notamment l'ouverture de la succession s'il ignorait le décès.
- Un héritier peut donc revendiquer la succession plus de 10 ans après le décès.

En réduisant à 15 ans le délai au terme duquel la propriété des immeubles composant la succession est transférée automatiquement à une collectivité publique, il est donc encore possible que surviennent des contentieux en revendication de la propriété entre la personne publique nouvellement titrée et les héritiers, mais le risque est néanmoins atténué par le ménagement d'un délai de sécurité de 5 ans.

En application de l'article L. 2222-20 du CG3P, le propriétaire ou ses ayants-droits, revendiquant la propriété des immeubles litigieux dans le délai de 30 ans à compter du décès, seront en droit d'exiger la restitution du bien. Si cette restitution s'avère impossible, la mesure leur ouvre droit à une indemnisation à la valeur de l'immeuble dans son état de conservation au jour de l'acte d'aliénation ou, le cas échéant, du

⁴⁴ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/animer-les-territoires/cohesion-territoriale-et-lamenagement-du-territoire/la-cohesion-territoriale/les-ruralites/le-plan-france-ruralites>

procès-verbal constatant la remise effective de l'immeuble. A défaut d'accord amiable entre les parties, il est prévu que l'indemnité sera fixée par le juge de l'expropriation.

Le projet de réduction à 15 ans du délai d'acquisition de droit commun au titre de l'article L. 1123-1 CGPPP est ainsi contrebalancé par une absence d'acquisition définitive du bien par la collectivité territoriale permettant de préserver les droits légitimes des héritiers.

Pour les successions ouvertes avant le 1^{er} janvier 2007, le délai de prescription demeure de 30 ans. Le délai décennal ne s'applique que pour les successions ouvertes à compter du 1^{er} janvier 2007. La Cour de cassation a confirmé récemment que [la loi n°2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile](#) n'a pas modifié ce délai trentenaire pour les successions ouvertes avant le 1^{er} janvier 2007 ([Cass. 1 ère civ., 12 févr. 2020, n° 19-11.668](#)).

Ainsi, les héritiers de successions antérieures à 2007 bénéficient d'un droit acquis à un délai trentenaire pour lever leur option, sans courir le risque, durant ce délai, d'une appropriation du bien par une personne publique en vertu du droit actuel. Si le projet de modification du délai devait s'appliquer aux successions ouvertes avant 2007, la réduction du délai d'acquisition des biens sans maître par la personne publique porterait une atteinte excessive à ce droit acquis des héritiers concernés. C'est pourquoi le projet d'article ne prévoit l'application du délai décennal que pour les biens issus de successions ouvertes à compter du 1^{er} janvier 2007.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel⁴⁵, il résulte de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen tel qu'interprété par la jurisprudence constitutionnelle que les atteintes portées au droit de propriété doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et être proportionnées à l'objectif poursuivi.

Il ressort tant des textes que de la jurisprudence précitée que l'exercice du droit de propriété est susceptible d'être limité. Tel est le cas du régime des biens sans maîtres qui organise le transfert de plein-droit de la propriété de ces biens au profit de la collectivité publique dès lors que certaines conditions sont remplies.

En revanche, la réduction du délai de 30 à 10 ans pour l'acquisition des biens sans maître concerne directement le droit de propriété.

⁴⁵ Ex : décision 2010-60 QPC, 101 / 6699 12 novembre 2010, cons. 3

La Cour de cassation a jugé que le délai de 30 ans ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété au regard de l'utilité publique que peut représenter l'appropriation par une commune de terrains délaissés pendant une telle durée ([Cass. 3e civ., 12 juil. 2018, n° 17-16103](#)). Sa position rejoint celle du Conseil d'État qui avait refusé de renvoyer une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) concernant l'acquisition de plein droit du bien par une commune ([CE, 21 mars 2011, n° 345979](#)). Le Conseil d'État a estimé que « ces biens sont, ainsi qu'il a été dit, ceux dont le propriétaire, identifié, est décédé depuis plus de trente ans sans héritier ou en laissant des héritiers n'ayant pas accepté, expressément ou tacitement, la succession pendant ce délai et qui doivent être regardés, de ce fait, comme y ayant renoncé dès lors que l'expiration de ce délai a éteint leur droit de recueillir ces biens conformément à la prescription applicable aux successions ». Le Conseil d'État considère ainsi que dès lors qu'un bien ne peut plus être revendiqué par un héritier, son acquisition par une collectivité territoriale ne peut être contraire au droit de propriété.

La loi du 23 juin 2006 portant réforme du droit des successions n'a pas été déférée devant le Conseil constitutionnel qui n'a donc pas été saisi du nouveau délai de 10 ans accordé aux héritiers pour exercer leur option successorale.

En tout état de cause, le dispositif mis en place dans le présent projet de loi comprend des garanties suffisantes du droit de propriété.

Comme exposé ci-dessus, l'article L. 2222-20 du CG3P prévoit un droit de restitution lorsque la propriété d'un immeuble a été transférée en application des règles relatives aux biens sans maître moins de trente ans après l'ouverture de la succession. Lorsque cette restitution est impossible, ce même article prévoit la possibilité d'être indemnisé.

Ce droit de restitution englobe des situations diverses. Il est ainsi ouvert aux propriétaires ou ayant droit des biens devenus « sans maîtres » à l'issue de l'écoulement du temps, situés dans les périmètres particuliers précités, lorsque la propriété a été transférée moins de trente ans après l'ouverture de la succession. Le droit de restitution bénéficie, en outre, aux propriétaires ou ayant droit des biens présumés sans maître car n'ayant pas de propriétaire connu et dont la taxe foncière n'a pas été acquittée depuis plus de trois ans ou a été acquittée par un tiers.

Le droit de restitution a également été pensé de façon à tenir compte des cas spécifiques où un héritier peut faire valoir ses droits après 10 ans. Ce droit ne disparaît que dans un cas de figure particulier : celui où l'acquisition a lieu plus de trente ans après l'ouverture de la succession. Il s'agit ici d'une forme de prescription acquisitive de la propriété au bénéfice de la puissance publique.

L'éventuel droit de propriété des héritiers qui revendiqueraient leur bien avant la prescription acquisitive trentenaire est entièrement reconnu par le droit de restitution ou d'indemnisation organisé à l'article L. 2222-20 du CG3P précédemment exposé.

Le dispositif prévoit qu'il ne s'appliquera pas aux successions ouvertes avant le 1^{er} janvier 2007 (date d'entrée en vigueur de la loi du 23 juin 2006 portant réforme successorale). Il est ainsi garanti le droit acquis de ces héritiers de disposer d'une option successorale pendant 30 ans.

Enfin, il est précisé que l'application du nouveau délai de 15 ans ne fait pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription, ce qui permet notamment de ménager en toutes hypothèses les droits des possesseurs susceptibles de faire valoir un droit de propriété par usucapion sur le bien sans maître.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le Conseil constitutionnel est attentif à accorder une protection du droit de propriété, si ce n'est identique, du moins équivalente à celle du standard de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

La conformité du projet à la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel assure ainsi que le dispositif est également compatible avec l'article 1^{er} du protocole n°1 à la CEDH garantissant le droit de propriété.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La modification du régime des biens sans maître concerne l'acquisition par des personnes publiques de biens privés, parfois sans contreparties financières. Elle relève du régime de la propriété, qui ne peut être régi que par le législateur en vertu des dispositions de l'article 34 de la Constitution.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

- Réduction du délai d'acquisition des biens sans maître

La proposition de réduction du délai d'acquisition de droit commun à quinze ans à compter de l'ouverture de la succession a pour objectif d'accroître le spectre d'acquisition des « biens sans maîtres » par la collectivité publique.

Ce mode d'appropriation publique s'impose aujourd'hui comme un outil essentiel de mobilisation et de maîtrise du foncier pour les collectivités locales, qui pâtissent de la déshérence de certaines parcelles. Le service public UrbanVitaliz, qui conseille gratuitement les collectivités confrontées à des fonciers à l'état d'abandon, qualifiables de friches, est saisi de près de 150 demandes chaque année depuis sa création⁴⁶. 70% des collectivités sollicitant l'aide d'UrbanVitaliz comptent moins de 5000 habitants. Ces collectivités sont notamment confrontées à des biens sans maîtres, qui sont autant de situations bloquantes pour les projets urbains et coûteuses dans le cas où des travaux d'entretien des abords, voire de sécurisation d'office, sont requis. A titre d'illustration, des frais de démolition et de mise en sécurité peuvent représenter plusieurs centaines de milliers d'euros, soit une part conséquente du budget annuel de fonctionnement d'une commune rurale. La mobilisation de ce foncier inerte, peu attractif pour l'image du territoire, au service de projets de réhabilitation qui peuvent passer par sa transformation en logements, en locaux d'activités ou en équipements publics par exemple, revêt donc d'importants enjeux locaux économiques, financiers et sociaux.

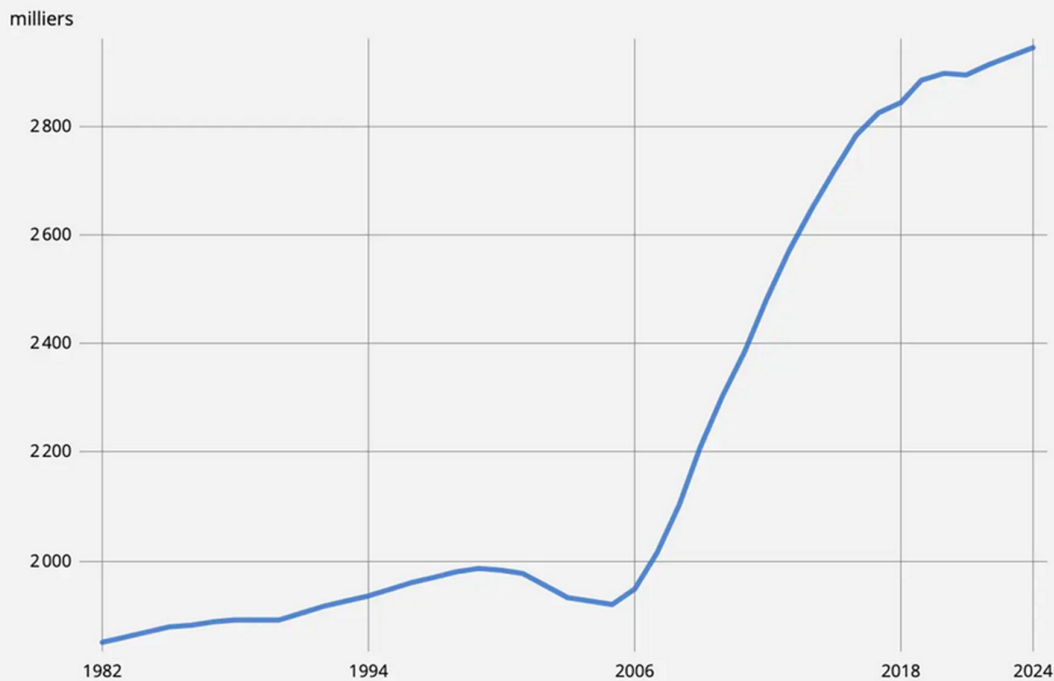
Plus spécifiquement, les biens sans maîtres peuvent être dans certains cas des logements vacants. La France compte 2 381 302 logements vacants dans le parc privé, soit environ 7,2% du parc privé⁴⁷, selon le fichier LOVAC 2025 produit par la DGALN sur la base des données de la DGFIP. Cette vacance peut être conjoncturelle (logements vacants momentanément mais proposés sur le marché de la vente ou locatif) ou structurelle. Les logements vacants depuis plus de deux ans sont dits "structurellement vacants". Ils représentent 4,1% du parc privé français avec 1 349 505 logements selon le fichier LOVAC 2025. Les données issues du recensement de la population par l'Insee corroborent ces chiffres d'origine fiscale et montrent en outre une très forte progression du parc de logements vacants depuis le début des années 1980 (voir graphique ci-après).

⁴⁶ [Accompagner les collectivités pour débloquent leurs projets de friches](#), UrbanVitaliz, 19 juin 2025.

⁴⁷ [Zéro Logement Vacant, « Qu'est-ce qu'un logement vacant ? », publié le 15 septembre 2025, consulté le 12 mars 2026](#)

Estimation annuelle du parc de logements - Nombre de logements vacants - France métropolitaine

2024 : 2 945milliers



Source : INSEE

La France est engagée depuis 2020 dans un Plan national de lutte contre le logement vacant. Les collectivités sont mobilisées notamment via l'association de collectivités Agir contre le logement vacant et à travers le service public numérique Zéro Logement Vacant qui facilite le contact avec les propriétaires de logements vacants pour les inciter par le biais de campagnes locales de sensibilisation à remettre ces logements sur le marché. Or, les logements vacants qualifiables de « biens sans maîtres » représentent des situations de blocage où cet outil ne peut être mobilisé, à défaut de propriétaire à contacter, et qui nécessitent des actions spécifiques.

De surcroît, en raison de l'impératif légal et largement partagé de sobriété foncière inscrit dans la [loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#) et qui impose à l'ensemble des documents de planification et d'urbanisme (schémas régionaux, SCoT, plans locaux d'urbanisme, cartes communales) d'intégrer des objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, il est essentiel de doter les collectivités d'outils leur permettant de mobiliser du foncier dans l'enveloppe urbaine existante et non par la constructibilité de nouvelles parcelles (étalement urbain), afin de réaliser leurs projets d'aménagement. La loi Climat et résilience a concrétisé cet

impératif avec l'inscription d'une définition légale de la friche à [l'article L.111-26 du code de l'urbanisme](#), assortie de la mise en place d'un inventaire national des friches. La nécessité de réhabiliter les espaces en friches est tellement consensuelle que cela a suscité la création d'une source de financement dédiée au niveau national : le « fonds friches » dès 2021 dans le cadre du Plan de relance, puis la mesure « recyclage foncier » du fonds vert depuis 2022 soit un total de plus d'un milliards d'euros de subventions qui ont été attribuées principalement à des collectivités pour des projets de transformation de friches en logements, en locaux d'activités, en équipements publics et en espaces verts⁴⁸. Lorsqu'une friche n'a pas de propriétaire identifiable, il est dès lors impossible de mettre en œuvre un projet de requalification. Les friches « sans maître » mais dont la succession est ouverte depuis moins de trente ans constituent donc des situations de blocage où les outils existants ne sont pas mobilisables.

Dans un contexte de raréfaction du foncier disponible, il est donc essentiel pour les communes de pouvoir mobiliser des biens inemployés et inutilisables sans attendre l'écoulement d'un délai de trente ans. Or, plus un bien immobilier est inutilisé pendant une durée longue, plus il tend à se dégrader, à faire l'objet d'occupations informelles (squats) et de pollutions, et plus il occasionnera de complications (procédures d'expulsion, dépollution...) et ainsi *in fine* un coût financier de plus en plus élevé pour sa réhabilitation.

Il est urgent de donner à la puissance publique des moyens d'agir plus rapidement et plus efficacement sur les fonciers urbanisés sans usage. En effet 20 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers sont encore urbanisés chaque année⁴⁹ alors que l'inventaire national des friches réalisé par le Cerema (Cartofriches) identifie plus de 15 000 friches représentant plus de 60 000 hectares⁵⁰. Ces chiffres sont en-deçà de la réalité car l'observation des friches nécessite un travail fin d'identification et de vérification sur le terrain qui n'est actuellement mené que sur 40% du territoire national [selon le Cerema](#), qui estime à 140 000 hectares la surface des friches en France⁵¹.

⁴⁸ [Cour des comptes. Le fonds friches et les mesures de recyclage du foncier. 2021-2014, Entités et politiques publiques. Rapport public thématique, Janvier 2026.](#)

⁴⁹ [Portail de l'artificialisation des sols, « Analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers entre 2011 et 2024 », publié le 16 décembre 2025, consulté le 12 mars 2026.](#)

⁵⁰ [Cerema, « État des lieux et enjeux : l'inventaire national des friches », *Outils de l'aménagement*, 13 octobre 2025, consulté le 12 mars 2026.](#)

⁵¹ [Cerema, Inventaire national des friches : état des lieux et enjeux, coll. « Les Synthèses », septembre 2025, consulté le 12 mars 2026.](#)

En résumé, l'objectif d'intérêt général poursuivi initialement, à savoir de permettre à la puissance publique de recevoir le foncier en déshérence, est donc désormais renforcé par l'impératif inscrit au code de l'urbanisme depuis 2021 de permettre le réemploi du foncier urbanisé tout en préservant les terres naturelles, agricoles et forestières qui sont des ressources limitées et non-renouvelables, indispensables en particulier à la souveraineté alimentaire de la France, comme l'avait pointé [un rapport de France Stratégie](#)⁵² (actuel Haut-Commissariat à la stratégie et au plan) dès 2019. L'impératif de requalification de ces biens nécessite de pouvoir s'y prendre le plus tôt possible pour limiter les coûts qui s'accroissent avec le temps.

Enfin, il est également indispensable aux élus de connaître la situation fiscale des biens pour pouvoir agir.

Dans les cas mentionnés au 2° de l'article L. 1123-1 CG3P où la procédure d'acquisition des biens présumés sans maître est conditionnée, pour des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu, à l'établissement du non-paiement de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou non bâties depuis plus de trois ans, les communes rencontraient parfois des difficultés pour disposer de cette information auprès des services de la DGFIP. L'article 99 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 a levé cette difficulté en instaurant une dérogation au secret fiscal concernant les informations relatives au recouvrement des taxes foncières. En pratique, il suffit donc à la commune ou à l'EPCI de fournir aux services fiscaux les références cadastrales de la parcelle d'assise du bien concerné pour recevoir son état de situation d'imposition.

Dans le cadre de l'examen de la [loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement](#), il avait été proposé de compléter ces dispositions afin que les services de la DGFIP informent également l'autorité compétente sur la situation des biens mentionnés au 1° de ce même article L. 1123-1, faisant partie d'une succession ouverte depuis trente ou dix ans selon les cas, pour laquelle aucun successible ne s'est présenté.

Le présent article uniformise et clarifie ainsi l'obligation de délivrance de ces informations.

Il procède aussi à une suppression de références obsolètes à la suite de l'entrée en vigueur de 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.

⁵² [France Stratégie, Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?, rapport publié par le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan, juillet 2019, 51 p.](#)

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le Conseil constitutionnel a plusieurs fois affirmé que s'il est loisible au législateur de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant d'autres dispositions, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamée par [l'article 16 de la Déclaration de 1789](#) s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte non justifiée par un motif d'intérêt général impérieux ([déc. n° 2013-366 QPC du 14 février 2014](#)). La volonté de prévoir des conditions favorables pour les opérations d'aménagement du territoire ne semble pas constituer un motif d'intérêt général suffisamment « impérieux » pour justifier l'adoption d'une mesure rétroactive portant atteinte au droit acquis des héritiers d'une succession ouverte avant 2007.

Par ailleurs, il aurait pu être envisagé d'aligner le délai d'acquisition de droit commun sur le délai dérogatoire de 10 ans, déjà prévu dans un certain nombre de secteurs mentionnés à l'article L. 1123-1 CGPPP.

En l'état actuel du droit, les garanties procédurales offertes aux héritiers semblent disproportionnées au regard des enjeux en présence.

L'incohérence actuelle entre le régime des biens sans maître et le délai du droit d'option engendre des situations qui peuvent sembler absurdes aux acteurs concernés, dans lesquelles, pour préserver le droit d'un héritier qui pourrait encore opter au-delà de 10 ans, des biens pour lesquels aucun héritier ne peut plus le faire ne peuvent pourtant être acquis avant l'écoulement de 20 années supplémentaires.

Alors même qu'elles pourraient mobiliser ce foncier disponible au profit de l'intérêt général, les collectivités se trouvent donc contraintes à la passivité face au délaissement de l'immeuble et sa détérioration au fil du temps, et ce a minima jusqu'à ce qu'il devienne éligible à d'autres dispositifs (expropriation des immeubles dégradés, biens en état d'abandon manifeste). La seule alternative s'offrant à elles seraient l'acquisition forcée dans des conditions de droit commun, à savoir au prix de marché, doit une double peine. *In fine*, cette inaction représente un coût supplémentaire pour les finances publique et, dans l'attente, une dégradation du cadre de vie des habitants.

En l'espèce, il est plutôt proposé de conserver un délai de sécurité de 5 ans, au-delà des 10 années prévues pour l'option successorale, permettant la manifestation tardive d'héritiers.

3.2. OPTION RETENUE

Il est proposé de réduire à 15 ans après l'ouverture d'une succession sans manifestation des héritiers, le délai d'acquisition par la commune d'un bien immobilier dépendant d'une telle succession. Il est également proposé d'aligner les régimes de communication des informations fiscales, quel que soit le régime d'acquisition du bien sans maître.

Cette proposition semble faire l'objet d'un consensus politique, ayant été adoptée très récemment par le Parlement⁵³.

Comme évoqué au titre de l'analyse de constitutionnalité, au regard des objectifs poursuivis, des garanties accordées, la mesure proposée paraît proportionnée aux enjeux en cause et constitue ainsi un point d'équilibre entre les intérêts des potentiels successeurs ou ayant droits et l'impératif de mobilisation du foncier pour des motifs d'intérêt général.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'ordre juridique interne ne connaîtra d'autres changements que l'introduction des nouvelles dispositions envisagées sans incidences sur d'autres cadres juridiques en vigueur.

Comme évoqué, le régime des biens sans maître en général, et la mesure de réduction de délai d'acquisition envisagée, sont attentatoires au droit de propriété des héritiers éventuels.

Néanmoins cette atteinte est justifiée par l'objectif d'intérêt général de permettre à la puissance publique de recevoir le foncier en déshérence, renforcé par l'impératif légal de sobriété foncière, visant à permettre le réemploi du foncier urbanisé tout en préservant les terres naturelles et agricoles nécessaires à la souveraineté alimentaire de la France, à sa réindustrialisation et à sa décarbonation. Cette actualisation des besoins en foncier justifie donc d'envisager une atteinte accrue aux droits de propriété

⁵³ Texte de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, article 8 ; <https://www.senat.fr/leg/pp124-827.html>

inexercés, qui s'inscrit néanmoins clairement dans la lignée de la jurisprudence constitutionnelle.

Saisi dans le cadre de son contrôle a priori de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite loi « SRU », le Conseil constitutionnel avait rejeté le grief tiré de l'inconstitutionnalité de l'atteinte portée au droit de propriété au motif que « les restrictions apportées [...] aux conditions d'exercice du droit de propriété » étaient justifiées par « l'intérêt général qui s'attache à la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain ([CC, n°2000-436 DC, 7 décembre 2000](#), §15).

Cette appréciation ne peut se trouver que renforcée par l'impérieux motif d'intérêt général ayant présidé à l'adoption de l'objectif « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050, que les débats parlementaires en cours sur ses modalités de mise en œuvre ne remettent pas en cause dans son principe.

Par ailleurs, cette atteinte est justifiée mais aussi proportionnée, dans la mesure précédemment rappelée où la proposition d'un passage à une acquisition dès 15 ans ne se fait pas sans garanties :

- Afin de protéger les droits des héritiers dont les successions ont été ouvertes avant le passage du délai d'option à 10 ans, la mesure envisagée ne s'appliquerait qu'aux successions postérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 23 juin 2006 ;
- L'ensemble des garanties d'ores et déjà prévues par le droit en vigueur, hors question du délai d'acquisition, est maintenu ; en particulier, dans les rares cas où le droit d'option reste ouvert à certains héritiers au-delà des dix années de principe, l'action en restitution prévue à l'article L. 2222-20 du CG3P au profit de l'ancien propriétaire ou d'un ayant-droit est délibérément maintenue dans les trente années suivant l'ouverture de la succession et non alignée sur le nouveau délai de 15 ans – la privation définitive du bien sans restitution ou indemnisation ne reste donc possible qu'à l'écoulement d'un délai identique à celui de l'usucapion (prescription acquisitive de droit commun de 30 ans, dont il peut pourtant être souligné qu'elle est réduite à 10 ans pour les possesseurs de bonne foi).
- Il est proposé de conserver un délai de sécurité de 5 ans, au-delà des 10 années prévues pour l'option successorale, permettant la manifestation tardive d'héritiers.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les seuls impacts envisagés pour les entreprises sont l'opportunité de bénéficier de nouveaux marchés de construction et de réhabilitation.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Les mesures ont pour objet le recours aux instruments d'acquisition des biens sans maître et des biens en état d'abandon manifeste et n'ont pas ainsi en tant que telles d'incidence budgétaire directe.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Le traitement des biens abandonnés facilite les opérations de réhabilitations et de réaménagement urbain, améliorant le cadre de vie pouvant donner lieu à la création de logements, adaptés au handicap, aux besoins des étudiants ou des jeunes travailleurs et plus généralement destinés aux habitants de centre-bourg.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure permet aux collectivités territoriales de s'approprier plus tôt des biens qui dans leur extrême majorité auraient fait l'objet d'une appropriation. Ce faisant, elle limite les coûts de réhabilitation et de réutilisation du bâti en limitant sa dégradation, ce qui a un effet bénéfique sur les finances publiques de collectivités du fait de la réduction du délai d'acquisition des biens sans maître.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Dès lors que les procédures des biens sans maître existent déjà et qu'il n'est pas apporté de changements sur le contenu même de ces procédures, il n'est pas attendu d'implications sur les services administratifs.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Le traitement des biens abandonnés facilite les opérations de réhabilitations et de réaménagement urbain, améliorant le cadre de vie et pouvant éventuellement donner lieu à la création-modernisation-adaptations de logements, adaptés au handicap.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Le traitement des biens abandonnés facilite les opérations de réhabilitations et de réaménagement urbain, améliorant le cadre de vie et pouvant éventuellement donner lieu à la création-modernisation-adaptations de logements étudiants ou d'équipements collectifs destinés à la jeunesse.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Les sols sont une ressource naturelle non renouvelable qui nécessite des milliers d'années pour se former et qui peut néanmoins être détruite par l'urbanisation en un temps très court. Les sols stockent du carbone et évitent ainsi l'émission de gaz à effet de serre. L'acte d'aménager est par ailleurs une source importante d'émissions de gaz à effet de serre⁵⁴). La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers représente encore 20 000 hectares par an en France alors que 140 000 hectares sont

⁵⁴ [Feuille de route de la décarbonation de l'aménagement, 2023](#)

en friche (dont une part indéterminée est qualifiable de biens sans maîtres). La mobilisation de fonciers déjà urbanisés pour y produire les logements, les locaux d'activités et les équipements publics dont la France a besoin, est un levier essentiel pour un aménagement du territoire cohérent avec l'impératif de sobriété carbone.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

L'étalement urbain induit l'éloignement des lieux d'habitation par rapport aux lieux où se concentrent les emplois et les services publics. Cet éloignement se traduit par un recours accru à la voiture pour les déplacements plutôt qu'aux transports en commun ou aux mobilités actives (marche, vélo...). Il se traduit également par une facture énergétique, en particulier pour le chauffage, plus élevée pour les ménages résidant en maison individuelle qu'en habitat collectif⁵⁵.

Aussi, mobiliser plus rapidement les biens sans maîtres, surtout lorsqu'il s'agit de bâti existant bien intégré dans le tissu urbanisé, pouvant être réhabilité pour y réinstaller des ménages, des entreprises ou des services publics, constitue une réelle économie d'énergie.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Les biens sans maître ou abandonnés, sources potentielles de pollution, seront avantageusement réhabilités ou remplacés dans une opération d'aménagement.

⁵⁵ [Insee, 2010, La facture énergétique des ménages serait 10 % plus faible sans l'étalement urbain des 20 dernières années](#)

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La mobilisation du foncier déjà bâti permet de limiter d'autant l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. L'urbanisation des espaces naturels, agricoles et forestiers est la première cause d'extinction de la biodiversité en France, comme rappelé dans la Stratégie nationale biodiversité 2030, dont la lutte contre l'artificialisation des sols constitue l'une des principales mesures concrètes.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La mobilisation du foncier déjà bâti permet de limiter d'autant l'artificialisation des sols qui constituent une ressource non renouvelable à l'échelle de l'humanité.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 6 favorable 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

La réduction du délai d'appropriation des biens sans maître à dix ans ne concernera que les successions ouvertes depuis le 1^{er} janvier 2007.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions relatives aux biens sans maître sont applicables dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) et dans la COM de Saint-Pierre et Miquelon, tant pour le domaine de l'État que des communes et de la COM (articles [L. 5411-1](#) et [L. 5421-3](#) du CG3P).

En revanche, ces dispositions ne sont pas applicables dans les COM de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, les biens sans maître relevant du domaine de ces collectivités (articles [L.O. 6214-6](#) et [L.O. 6314-6 du CGCT](#)).

Ces dispositions ne sont pas non plus applicables dans les COM de Wallis-et-Futuna et de la Polynésie française, ni en Nouvelle-Calédonie. Les biens sans maître relèvent en effet du domaine de Wallis-et-Futuna (article 40, 6° du [décret n°57-811 du 22 juillet 1957](#)), du domaine de la Polynésie française (article 47 de la [loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française](#)) et du domaine de la Nouvelle-Calédonie (article 44 de la [loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie](#)).

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Article 29 – Favoriser le développement des stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) dans les outre-mer et en Corse

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

➤ STEP en outre-mer et en Corse.

Les outre-mer et la Corse sont ce qu'on appelle des « zones non interconnectées » (ZNI), ce qui signifie que ces régions ne sont pas interconnectées au réseau électrique hexagonal et font face à des situations électriques très spécifiques.

Leurs mix énergétiques sont fortement carbonés et dépendants des importations de combustibles fossiles, notamment pour le secteur des transports, responsable des deux tiers des émissions de gaz à effet de serre. Leur isolement et la petite taille de leurs systèmes électriques justifient de recourir à des solutions technologiques adaptées qui entraînent des coûts de production plus élevés que dans l'hexagone. Ceux-ci ont atteint 347 €/MWh en moyenne en 2023.

Toutefois, les transitions énergétiques des ZNI sont orientées vers la décarbonation, la maîtrise de la demande, l'électrification et le développement d'un mix énergétique diversifié donnant une part déterminante aux énergies renouvelables.

En effet, depuis 2024, le mix électrique de La Réunion a atteint 99% d'énergies renouvelables grâce à la conversion des centrales thermiques aux bioliquides, suivie par la Guyane qui présente un mix électrique composé de 60 à 70 % d'énergies renouvelables grâce à son potentiel hydroélectrique, la Guadeloupe (28,4%), la Martinique (25,7%) et Mayotte (5%).

À l'exception des territoires où le potentiel d'énergie renouvelable non intermittente est disponible, le développement des énergies renouvelables intermittentes (solaire, éolien) est soumis aux contraintes de réseaux qui nécessitent des énergies stables, indépendantes des aléas météorologiques pour assurer l'équilibre offre-demande. L'introduction de moyens de stockage pilotables par le gestionnaire de réseau est indispensable pour assurer la sécurité des réseaux et des approvisionnements.

Les objectifs de la politique énergétique française incluent un objectif d'autonomie énergétique des départements d'outre-mer depuis la [loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte](#), codifiés à [l'article L. 100-4](#) du code de l'énergie qui fixe aujourd'hui ainsi l'objectif de « parvenir à l'autonomie énergétique et à un mix de production d'électricité composé à 100 % d'énergies

renouvelables dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution [la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, l'île de La Réunion et Mayotte] à l'horizon 2030 ».

Le développement des énergies renouvelables augmente le besoin de développement de flexibilité des réseaux électriques non-interconnectés : pour ne pas surdimensionner le parc de production, ce qui serait tant dommageable pour les coûts de service public de l'énergie que pour l'occupation du foncier, le développement du stockage, notamment les stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) joue un rôle primordial.

Les STEP sont des installations hydroélectriques utilisant l'énergie potentielle appliquée à des masses d'eau entre deux bassins situés à des altitudes différentes, ou entre un bassin supérieur et la mer, dans le cas spécifique des STEP marines. Ces installations sont équipées de turbines et de conduites capables de pomper l'eau du bassin aval au bassin amont lorsque la demande en énergie est faible et, à l'inverse, de turbiner du bassin amont au bassin aval lorsque la demande est importante.

A l'heure actuelle, le transfert d'énergie par pompage hydraulique est la technique la plus mature de stockage stationnaire de l'énergie. Ces installations contribuent à maintenir l'équilibre entre production et consommation sur le réseau électrique, tout en limitant les coûts de production lors des pics de consommation. La puissance de ces installations est proportionnelle à la fois au débit dérivé entre les deux bassins et à la différence d'altitude entre ces deux bassins (la hauteur de chute). Si les STEP sont déjà fortement développées sur le territoire hexagonal avec environ 5 GW installés, aucune STEP n'est aujourd'hui en exploitation dans une zone non interconnectée, même si plusieurs projets sont envisagés.

Dans son rapport de 2024, le CESE souligne la nécessité d'une maîtrise de la demande et d'un mix énergétique qui garantissent, territoire par territoire, à la fois le caractère renouvelable de la production, l'autonomie et la continuité de service.⁵⁶ Pour cela, il préconise d'associer des capacités de production d'énergies renouvelables intermittentes avec d'autres sources d'électricité stables et suffisantes, des capacités de stockage telles que les STEP, et des batteries pour assurer les pointes de consommation et une stabilité du réseau.

⁵⁶ Conseil économique, social et environnemental (CESE), Quelles transitions énergétiques pour les Outre-mer ?, rapport présenté par Alain André et Nadine Hafidou, adopté le 12 mars 2024

➤ La « loi Littoral ».

Les communes riveraines de la mer et des grands lacs sont soumises à la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « Loi Littoral », [codifiée aux articles L. 121-1 à L. 121-51 du code de l'urbanisme](#). Celle-ci prévoit que « l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants » sur tout le périmètre d'une commune littorale ([article L.121-8 du code de l'urbanisme](#)). Une vaste proportion des territoires insulaires est donc concernée par cette disposition. L'installation des STEP est possible dans la bande littorale des 100 mètres à compter du rivage, car considérées comme des « activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau » au sens de l'art L.121-17 du code de l'urbanisme, mais uniquement en continuité de l'urbanisation existante.

Afin de prendre en compte la spécificité des territoires ultra-marins et y favoriser l'implantation de projets de production d'énergie renouvelable, des dérogations ont été prévues pour ces territoires notamment dans le cadre de la [loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte](#), qui autorise les installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables ou d'énergie solaire thermique en discontinuité de zones urbanisées existantes ([article L. 121-39-1 du code de l'urbanisme](#)). Toutefois, excepté à Mayotte, cette dérogation n'est pas applicable dans la bande de 3 kms le long du littoral. Une dérogation a été introduite également pour les installations de stockage d'électricité au même article à condition toutefois qu'elles soient couplées à des installations de production électrique renouvelable. Ainsi, les installations de stockage qui sont directement raccordées au réseau électrique et qui apportent le plus de bénéfice à ce réseau ne bénéficient pas de cette dérogation.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La nouvelle dérogation à la loi littoral introduite par l'article 33 s'inscrit dans un cadre constitutionnel incluant les articles 1 et 2 de la charte de l'environnement et l'article 73 de la Constitution relatif aux adaptations en outre-mer.

Les dérogations à la loi littoral font l'objet d'un contrôle étroit du [Conseil Constitutionnel](#)⁵⁷ à l'aune des articles précités de la charte de l'environnement et du [Conseil d'Etat](#)⁵⁸.

⁵⁷ [Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018](#)

⁵⁸ Voir par exemple, l'avis rendu par le Conseil d'Etat sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, n° 405732, 15 et 22 septembre 2022

Ainsi, lorsque le législateur prévoit d'apporter des dérogations à la loi littoral, la nécessité de déroger à cette loi doit être démontrée (le nombre de projets concernés doit être identifié au regard de l'objectif poursuivi), les assouplissements apportés doivent présenter un caractère limité (l'application dans l'espace doit être strictement définie et limitée) et le dispositif doit être entouré d'un encadrement qui peut prendre la forme, par exemple, d'une procédure de consultation et/ou d'autorisation (accord du représentant de l'Etat, avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La loi littoral ne relève d'aucun texte européen ou convention internationale.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Au regard des enjeux ainsi que du champ limité et bien défini des dérogations, il semble justifié d'assouplir le principe de continuité de la loi littoral pour les projets de STEP, estimés à ce jour à près de 15 projets pour 150 MW, dont 3 matures pour 61 MW, essentiels pour la sécurité des réseaux électriques considérés.

Il est donc proposé que les projets de STEP puissent déroger à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans la limite des objectifs de STEP identifiés dans les PPE locales, tout en prévoyant des garanties procédurales (accord du préfet et avis de la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites). La dérogation porterait sur la construction des STEP elles-mêmes ainsi que, le cas échéant, les postes source nécessaires à leur raccordement au réseau électrique.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La localisation des STEP est fortement contrainte par la géographie du terrain (d'autant plus pour les STEP marines dont le bassin inférieur est l'océan). En conséquence, le choix du foncier pour les projets de STEP est déterminant car il doit

être suffisamment important et plat pour l'intégration des bassins de rétention, présenter un dénivelé permettant de maximiser la hauteur de chute entre les bassins, et en partie continu pour permettre un lien physique entre les bassins. L'objectif poursuivi par l'article 33 du texte est donc de permettre l'implantation de STEP en dehors des enveloppes urbaines, lorsque cela s'avère nécessaire ; cette implantation en dehors des espaces urbanisés étant actuellement impossible en l'état actuel du droit (cf. *supra*)

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée. La seule alternative est de conserver la législation en vigueur qui ne permettrait pas de répondre aux besoins des territoires concernés.

3.2. OPTION RETENUE

L'article 33 permet d'implanter des STEP en discontinuité de l'urbanisation existante en Corse et dans les outre-mer dans les conditions suivantes :

En Corse, les constructions et installations nécessaires aux STEP, y compris les ouvrages de raccordement au réseau électrique, pourront être autorisées avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat et après avis du conseil des sites de Corse. Cet accord ne pourra être délivré que si lesdites constructions et installations ne sont pas de nature à porter atteinte à l'environnement. Par ailleurs, les STEP concernées sont uniquement celles dont les caractéristiques répondent aux objectifs identifiés dans la programmation pluriannuelle de l'énergie corse.

Un nouvel article L. 121-12-3 du code de l'urbanisme est introduit en ce sens.

Dans les outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte), les mêmes constructions et installations nécessaires aux STEP, y compris les ouvrages de raccordement au réseau électrique, pourront être autorisées avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Comme en Corse, cet accord est refusé si les constructions ou installations concernées sont de nature à porter atteinte à l'environnement. Par ailleurs, les STEP concernées sont aussi celles dont les caractéristiques répondent aux objectifs de la programmation pluriannuelle de

l'énergie du territoire concerné. Elles peuvent, en outre, sur ces territoires, être implantées dans les espaces proches du rivage et à moins de 3 km du rivage.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le texte crée un nouvel article 121-12-3 du code de l'urbanisme pour la Corse et modifie l'article L. 121-39-1 du code de l'urbanisme pour les outre-mer.

La disposition institue une différence de traitement pour les communes soumises aux dispositions du code de l'urbanisme relatives à la protection du littoral selon qu'elles sont situées en métropole ou en outre-mer.

La différence de traitement repose sur une différence de situation, exposée au paragraphe 1.1, en est en rapport direct avec l'objet de la loi.

En outre, la disposition répond aux exigences du Conseil constitutionnel selon lesquelles lorsque le législateur prévoit d'apporter des dérogations à la loi littoral⁵⁹, la nécessité de déroger à la loi littoral soit démontrée (le nombre de projets concernés doit être identifié au regard de l'objectif poursuivi), les assouplissements apportés présentent un caractère limité (l'application dans l'espace doit être strictement définie et limitée) et le dispositif doit être entouré d'un encadrement qui peut prendre la forme, par exemple, d'une procédure de consultation et/ou d'autorisation (accord du représentant de l'Etat, avis de la CDNPS).

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

⁵⁹ [Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018](#)

La facilitation de l'implémentation des STEP devrait résulter en une meilleure adéquation de l'offre et la demande en électricité. En outre, le développement de tels projets favoriserait la croissance économique des zones non interconnectées, les chantiers devant s'appuyer sur le tissu économique local.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet (pas d'impact en termes de charges d'investissement ou de fonctionnement)

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les systèmes électriques des ZNI, par leur petite taille et le faible nombre de moyens de production qui les composent, présentent de nombreuses spécificités par rapport au marché européen de l'électricité. Ainsi, les besoins de stockage, à l'instar des STEP, sont d'autant plus nécessaires dans ces territoires, notamment pour permettre l'intégration croissante d'énergies renouvelables variables comme l'éolien ou le photovoltaïque et ainsi réduire leur dépendance aux importations d'énergies fossiles.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les services administratifs de l'Etat seront amenés à analyser le dossier afin que le préfet puisse rendre ou refuser son accord. Le volume de projets est estimé à ce jour à une quinzaine pour l'ensemble des départements et régions d'outre-mer.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Les STEP, comme toute capacité de stockage, permettent de mieux intégrer les capacités ENR variables (PV, éolien) au réseau électrique en permettant de retarder la distribution aux consommateurs de l'électricité produite par les EnR. En effet, elles peuvent permettre de lisser la demande en énergie et de l'utiliser de façon plus optimale à travers le mécanisme de report de charge : l'énergie produite alimente le réseau ou remplit les systèmes de stockage puis lors des pointes ces derniers sont déchargés afin de fournir la puissance et l'énergie attendue. En permettant cette meilleure intégration, les STEP jouent un rôle important dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

Comme indiqué *supra*, la dérogation introduite à la loi Littoral reste proportionnée au regard des enjeux poursuivis, de son champ limité et défini (uniquement les STEP répondant aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie – 15 projets estimés à ce jour) et des garanties procédurales apportées (autorisation après avis et sous condition de ne pas porter atteinte à l'environnement).

4.4.4. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.5. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.6. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.7. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.8. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition s'applique uniquement dans les collectivités d'Outre-mer régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ainsi qu'en Corse.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Article 30 – Obligation de transmission par l'administration fiscale de la liste des logements et locaux vacants aux collectivités territoriales, aux EPCI, aux services de l'Etat compétents et à divers organismes.

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Depuis la suppression définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2023, amorcée par la loi de finances pour 2018, et entérinée par la loi de finances pour 2020, les données fiscales d'occupation du parc de logements sont désormais collectées via le service numérique « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI). Or cette transformation du mode de collecte a profondément modifié la circulation de l'information liée à l'occupation des logements entre acteurs publics.

Les services de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), en raison de leurs missions de service public, disposent à leur demande, de la [communication par l'administration fiscale des Fichiers fonciers littéraux issus du cadastre](#) (aussi appelés MAJIC pour Mise à jour des informations cadastrales). Cette communication se fait annuellement suite à la signature d'un acte d'engagement entre la DGALN et la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP).

Conformément aux finalités de traitement de cet acte d'engagement, la DGALN organise le retraitement et la diffusion des fichiers aux organismes dits "ayants-droit" dans le cadre de la mise en œuvre des politiques des ministères :

- Au titre du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, en matière de décentralisation, de développement et d'aménagement équilibrés de l'ensemble du territoire national et de solidarité entre les territoires, en matière d'urbanisme et de logement, de lutte contre les inégalités en faveur des quartiers défavorisés des zones urbaines et des territoires ruraux ;
- Au titre du ministère de l'écologie, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, dans les domaines du développement durable, de l'environnement, notamment de la protection et de la valorisation de la nature et de la biodiversité, des technologies vertes, du climat, de la prévention des risques naturels et technologiques, de la sécurité industrielle, des transports et de leurs infrastructures, de l'équipement et de la mer ;
- Au titre du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire,

notamment dans les domaines agricoles et forestiers.

- Au titre du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, dans les domaines de la transition énergétique et de l'énergie, notamment en matière tarifaire et dans la gestion et l'évolution des réseaux de transport d'énergie, de la politique industrielle.

Les "ayants-droit" sont les services de l'Etat, les établissements publics de l'Etat, administrations ou organismes publics en charge de la mise en œuvre des politiques mentionnées ci-dessus, les collectivités territoriales, les agences d'urbanisme, les établissements publics fonciers, les organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public dans le cadre de la mise en œuvre des politiques mentionnées ci-dessus, notamment les organismes de recherche, ainsi que les "ayants-droit" des infrastructures territoriales de données géographiques qui se mettent en place notamment au niveau régional dans le cadre de la directive 2007/3/CE dite INSPIRE.

Ces fichiers contenaient, jusqu'à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, une variable permettant de connaître l'occupation issue de la taxe d'habitation de chaque local résidentiel (variable dénommée « CCTHP »). Cette variable permettait le suivi et la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques en matière de logement, d'aménagement et de foncier, grâce à une large diffusion de ces données auprès des « ayants-droit » précités via le [portail des données foncières du Centre d'études sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement \(Cerema\)](#), sous maîtrise d'ouvrage DGALN. 2 485 structures « ayants-droit » des données foncières ont bénéficié de ce service via ce portail, ayant conduit à 7 340 téléchargements de bases de données en 2025⁶⁰.

Cette variable « CCTHP » n'a pas été mise à jour dans les Fichiers fonciers 2024 et 2025⁶¹. Son remplacement par une information issue de GMBI n'a pas été envisagée par l'administration fiscale.

La mise en place de GMBI, si elle offre des potentialités nouvelles en termes de collecte de données (actualisation en continu par les propriétaires, enrichissement des informations disponibles), a donc supprimé l'accès à des informations cruciales dans les Fichiers fonciers issus de MAJIC sans prévoir d'alternative pour les acteurs publics.

⁶⁰ Source fiche de pilotage data-foncier : <https://beta.gouv.fr/startups/data-foncier>, statistiques d'usage : <https://creapp.top/superset/dashboard/datafoncier-metrics/>

⁶¹ Source : <https://doc-datafoncier.cerema.fr/doc/guide/ff/ccthp-occupation-du-local-dhabitation>

[L'article L135 B du livre des procédures fiscales](#) prévoit toutefois explicitement depuis la [loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement \(article 21\)](#), la transmission des informations relatives à la vacance des locaux résidentiels aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre et à l'Agence nationale de l'habitat. Cette donnée, transmise via le formulaire 17657Biscom servant de base à la création de la base de données [LOVAC](#), est la seule à être désormais issue de GMBI.

Cette rupture d'accès impacte plusieurs catégories de données d'occupation essentielles au bon suivi des politiques publiques liées au logement comme les informations sur le parc locatif privé (investissement locatif, offre locative abordable, conventionnement Agence nationale de l'habitat (Anah)) et les résidences principales en général (calcul des taux de logements sociaux de la loi Solidarité et renouvellement urbain, pré-repérage des logements indignes), ainsi que les résidences secondaires (calcul des zonages de tension). Or, ces données sont indispensables à la mise en œuvre de politiques publiques décentralisées liées au logement et au fonctionnement d'outils numériques développés par l'État pour accompagner en premier lieu les collectivités territoriales.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre de France Nation Verte, précisément le [Référentiel d'actions numérique et données pour la planification écologique](#), et les actions du comité thématique « mieux se loger », notamment l'orientation « B - Faciliter l'accès et la production de données » qui prévoit la mesure « 4 - Faciliter l'accès aux données sur l'occupation des logements et améliorer la connaissance du parc locatif pour cibler les propriétaires de biens à rénover, et ainsi favoriser la remise en location de ces biens dans le cadre de la lutte contre la vacance des logements ».

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Equilibre entre protection constitutionnelle du droit de propriété et droit au logement

Le droit de propriété bénéficie d'une protection constitutionnelle (Article 17 de la Déclaration de 1789) qui est pris en compte dans le cadre de la présente mesure.

Dans le domaine du logement, le Conseil constitutionnel s'est efforcé de concilier le droit de propriété avec l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue le droit au logement ([décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995](#)). Cette jurisprudence reconnaît que les droits subjectifs peuvent trouver une place dans la déclinaison d'un droit objectif en tant que critères d'appréciation des limites d'un droit constitutionnellement protégé. Le Conseil constitutionnel admet donc que le droit de

propriété puisse faire l'objet de limitations justifiées par l'intérêt général, sous réserve qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

Le principe du secret fiscal et ses dérogations

L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 prévoit que « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ». Le secret fiscal, garantie constitutionnelle protégeant les informations fiscales des contribuables, découle de ce principe.

Toutefois, le Conseil constitutionnel admet que des dérogations au secret fiscal puissent être apportées dès lors qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général et sont proportionnées. Dans sa décision n° 2016-614 QPC du 24 février 2017, le Conseil a rappelé que « le législateur peut, pour un motif d'intérêt général, prévoir des dérogations au principe du secret en matière fiscale » sous réserve que ces dérogations soient justifiées et encadrées.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Directive européenne sur la construction d'une infrastructure d'information géographique

La directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007, dite directive INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in the European Community), établit un cadre juridique et technique pour la construction d'une infrastructure d'information géographique harmonisée au niveau européen, principalement dédiée aux politiques environnementales et aux activités susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Bien que son objet principal concerne l'environnement, son champ d'application s'étend aux données relatives à l'utilisation des sols et aux bâtiments, incluant notamment les données sur l'occupation des logements qui constituent des informations géographiques essentielles pour les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de rénovation énergétique des bâtiments et de lutte contre l'artificialisation des sols.

La protection des données personnelles

Ce principe est garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que par le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (RGPD).

Le législateur européen a également garanti l'exploitation des données détenues par les administrations en adoptant la directive sur la réutilisation des données du secteur public et en instaurant des règles pour organiser le partage des données personnelles

et non personnelles entre les acteurs publics et privés européens, via le règlement sur la gouvernance des données (Data Governance Act), entré en application le 24 septembre 2023. Il instaure un modèle de gouvernance des données à l'européenne fondé sur la séparation des activités de production, d'intermédiation et d'utilisation des données. L'activité de production renvoie à la collecte ou la fourniture de données par des personnes physiques ou morales au cours de leurs activités diverses (internet, analyses médicales, etc.). L'activité d'utilisation fait référence à l'exploitation des données pour soutenir une prise de décision, ou bien créer des produits et services nouveaux.

L'article 8 de la CEDH garantit le droit au respect de la vie privée et familiale. La Cour européenne des droits de l'homme admet toutefois que ce droit puisse faire l'objet d'ingérences de la part des autorités publiques pour autant que ces ingérences soient prévues par la loi, poursuivent un but légitime et soient nécessaires dans une société démocratique et proportionnées.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

L'exemple allemand

En Allemagne, les Länder et les communes disposent d'un accès étendu aux données fiscales pour la mise en œuvre de leurs politiques de logement. Le système fédéral allemand prévoit une coopération étroite entre l'administration fiscale fédérale (*Bundesfinanzamt*) et les autorités locales. Ces données alimentent des outils de pilotage locaux permettant de calibrer les politiques de réhabilitation urbaine et de lutte contre la spéculation immobilière. Les communes peuvent notamment accéder aux informations sur :

- Les logements vacants, leur durée de vacance, ainsi que les propriétaires et leurs coordonnées, sous couvert de protection des données personnelles (DSGVO) ;
- Les montants de loyers servant à l'élaboration d'outils comme le *Mietspiegel* (indice des loyers), qui offre des informations sur les prix des loyers dans une région donnée.

L'exemple néerlandais

Aux Pays-Bas, le registre de base des biens immobiliers (*Basisregistratie Adressen en Gebouwen- BAG*) géré par le *Kadaster*, constitue une base de données publique exhaustive sur le parc immobilier. Ce registre, alimenté notamment par des données fiscales, est accessible aux autorités locales pour la mise en œuvre de leurs politiques d'urbanisme et de logement. Le système néerlandais se caractérise par :

- Une mise à jour en temps réel des données d'occupation ;
- Un accès ouvert aux données non sensibles (localisation, caractéristiques des biens) ;
- Un accès restreint mais étendu aux données sensibles (propriétaires, loyers) pour les autorités publiques compétentes.

Ce cadre permet aux autorités de maintenir la transparence du marché immobilier tout en garantissant la sécurité des droits de propriété et la protection des données pour les individus et les entreprises.

L'exemple britannique

Au Royaume-Uni, le *Council Tax* (équivalent de la taxe d'habitation) est géré par les autorités locales, qui disposent donc directement des données d'occupation des logements. Les autorités locales britanniques utilisent ces données pour :

- Identifier les logements vacants et mettre en œuvre des mesures incitatives ou coercitives (majoration du *Council Tax*, procédures de réquisition) ;
- Calibrer les politiques de construction et de réhabilitation ;
- Lutter contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne.

Le système britannique démontre l'importance d'un accès direct et immédiat aux données fiscales pour l'efficacité des politiques locales de logement.

Les exemples espagnol et belge pour identifier les logements vacants

L'Institut national de statistiques espagnol (INE) ne dispose pas des données fiscales sur l'occupation des logements et utilise une méthodologie basée sur la consommation électrique pour identifier les logements vacants.

En Wallonie, la vacance est également identifiée via son absence de consommation (inférieure à 15 mètres cubes d'eau par an ou à 100 kWh par an). Le gouvernement wallon a définitivement approuvé les arrêtés d'application du décret voté par le Parlement en 2021, visant à établir une taxation en fonction de la longueur de la façade et du nombre d'étages du logement, pour une période de douze mois sans interruption d'inoccupation. Un service numérique permet aux collectivités de disposer des informations permettant de mettre en œuvre ces mesures.

L'exemple du Canada

Au Canada, la loi fédérale sur la taxe sur les logements sous-utilisés (*Underused Housing Tax - UHT*) constitue une mesure visant à lutter contre la spéculation immobilière. Cette taxe impose aux propriétaires de résidences et terrains vacants ou sous-utilisés de payer 1 % de la valeur du bien immobilier. Il s'agit d'une taxe fédérale qui s'ajoute

aux éventuelles taxes locales existantes sur la propriété. Le dispositif s'inscrit dans une démarche similaire à celle observée dans d'autres pays confrontés à des tensions sur le marché du logement, où l'objectif est d'encourager les propriétaires à remettre leurs biens sur le marché locatif ou à les vendre, augmentant ainsi l'offre de logements disponibles dans les zones à forte demande.

La transmission des données nécessaires se fait entre les services de l'Etat et les autorités locales en charge de l'application de la mesure.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2023 et le déploiement du service numérique GMBI ont créé une rupture dans l'accès aux données d'occupation des logements : bien que ces informations continuent d'être collectées auprès des propriétaires par l'administration fiscale, les collectivités territoriales et services de l'État en charge des politiques de logement n'y ont plus accès en raison du secret fiscal et de l'absence d'actualisation des accès prévus à l'article L135 B du livre des procédures fiscales.

Afin d'adapter à ce nouveau contexte les règles applicables à la transmission de données entre l'administration fiscale, les services de l'Etat et les collectivités territoriales, et de maintenir un accès identique et complet aux données, il est nécessaire de modifier l'article L135 B du livre des procédures fiscales, ce qui ne peut être fait que par voie législative.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure vise à restaurer et renforcer les capacités d'action des pouvoirs publics en matière de logement, dans un contexte marqué par la disparition de l'accès aux données fiscales d'occupation suite à la suppression de la taxe d'habitation en 2023.

Elle poursuit trois objectifs interdépendants :

- Rétablir un accès identique et partagé entre collectivités territoriales et services de l'État aux informations d'occupation collectées annuellement via le service numérique GMBI auprès des propriétaires eux-mêmes, accès indispensable à l'exercice de leurs compétences en matière d'aménagement et de logement et à leur contrôle.

- Améliorer l'efficacité des politiques publiques :
 - De lutte contre la vacance en permettant une qualification des logements concernés par la communication du motif de la vacance et une prise de contact opérationnel optimal avec les propriétaires en complétant leur adresse postale (dont la fréquence de mise à jour diminue) par leur adresse électronique, désormais majoritairement utilisée pour communiquer avec l'administration fiscale ;
 - D'encadrement des loyers et de suivi des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement locatif (statut du bailleur privé) en communiquant les loyers collectés via GMBI.
- Outiller de manière opérationnelle et efficiente les acteurs locaux dans l'ensemble de leurs missions en matière d'habitat, de foncier et d'urbanisme, pour alimenter à la fois la connaissance locale et nationale avec un même corpus de données, calibrer et mettre en œuvre les politiques publiques locales grâce à des outils publics ayant démontré leur impact ([Zéro Logement Vacant](#) pour la lutte contre la vacance de logement, [UrbanSimul](#) pour l'identification de gisements fonciers, [Otelos](#) pour l'évaluation des besoins en logements, etc.), et des opérateurs exerçant des missions de service public (Agence nationale de l'habitat, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, Agence nationale pour l'information sur le logement) et lutter contre la fraude et évaluer leur impact dans le temps.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Nouvelles données collectées par GMBI

L'information critique essentielle à retrouver est l'information d'occupation du local issue de GMBI. Néanmoins, au-delà de la seule donnée d'occupation des locaux inscrits au cadastre, GMBI collecte de nouvelles informations par rapport à la taxe d'habitation, dont la transmission à l'Etat permettrait d'améliorer substantiellement la connaissance, les outils et l'impact des politiques publiques associées.

Ces nouvelles données collectées par GMBI sont :

- **La date de début d'occupation** pour l'ensemble des locaux, quels que soient leur nature (résidence principale, secondaire, ou vacant) et mode d'occupation (occupé par le propriétaire, à titre gratuit, ou loué par exemple), afin

d'identifier plus précisément les changements survenus dans l'occupation du parc de logements existants (attrition des résidences principales, développement/disparition du parc locatif privé, rotation résidentielle, etc.) ;

- **Le montant des loyers des logements locatifs** déclarés par leur propriétaire pour alimenter la carte des loyers et les dispositifs d'encadrement des loyers ou d'aide fiscale à l'investissement locatif dans le logement abordable (dispositifs dits « Loc'Avantages » ou « Jeanbrun ») ;
- Pour les seuls **locaux vacants**, afin de satisfaire les grandes orientations du [plan national de lutte contre la vacance de logements](#) lancé en 2020 :
 - Le **motif de la vacance**, dans le but d'identifier les raisons mentionnées par le propriétaire pour bénéficier d'une exonération de taxes sur les logements vacants (taxe sur les logements vacants - TLV - et taxe d'habitation sur les logements vacants - THLV - actuellement). Cela permettrait de mieux cibler les moyens à mobiliser lors des démarches de « aller-vers » les propriétaires et ainsi d'améliorer la remobilisation des logements vacants en y apportant des solutions adaptées à la situation du propriétaire. Les principaux motifs pouvant être apportés par le propriétaire sont que le logement :
 - N'est pas à usage d'habitation ;
 - Est détenu par un organisme d'habitation à loyer modéré (HLM) ou est une dépendance du domaine public ;
 - Est vacant indépendamment de la volonté du propriétaire (par exemple, logement mis en location ou en vente au prix du marché, mais ne trouvant pas preneur ou acquéreur ou encore les logements devant faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition) ;
 - Est occupé plus de 90 jours de suite (3 mois) au cours d'une année ;
 - Nécessite des travaux importants pour être habitable, dépassant 25 % de la valeur du logement ;
 - Est une résidence secondaire meublée soumise à la taxe d'habitation.
- **L'adresse électronique des propriétaires** de locaux vacants afin d'améliorer l'impact des démarches de « aller-vers » les propriétaires de logements vacants, en complément des campagnes de publipostage courrier. En raison de la numérisation grandissante des échanges entre contribuables et

administration fiscale, l'adresse postale souffre d'un défaut de mise à jour. Le produit numérique Zéro Logement Vacant a permis aux collectivités locales de contacter à fin février 2026, les propriétaires de 131 071 logements vacants et passoires énergétiques du parc locatif privé. Ces campagnes de publipostage ont permis un retour et une mise à jour sur l'application de 45 426 logements, au sein desquels figurent 3 731 retours en « n'habite pas à l'adresse indiquée (NPAI) soit 8,2 % des retours enregistrés.

Création d'un article dédié ou intégration dans l'article existant

Une option envisagée a été l'intégration des mesures au sein de l'article L135 B du livre des procédures fiscales en s'appuyant sur l'alinéa 6 relatif à la transmission des données liées à la vacance. Cette option manquait de lisibilité car chaque alinéa au sein de l'article L135 B concerne des données et des ayants-droits différents. La création d'un article L135 C a été privilégié, afin de dissocier et ainsi clarifier les données auxquelles les collectivités territoriales seules ont accès dans le L135 B et celles communiquées aux services de l'Etat et à leurs opérateurs dans un nouvel article *ad hoc*, le L135C.

Limitation ou extension des ayants-droit

Concernant les ayants-droits des données fiscales, l'actuel article L135 B limite à l'Etat, à l'Agence nationale de l'habitat aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre l'accès aux données liées aux logements vacants issues de GMBI.

Parallèlement à l'élargissement des données fiscales communiquées à l'ensemble des données d'occupation, il est apparu opportun d'élargir le champ des ayants droits à trois opérateurs exerçant des missions de service public pour le compte de l'Etat :

- L'Agence nationale de l'habitat (Anah), établissement public de l'Etat qui met en œuvre la politique nationale d'amélioration du parc de logements privés existants.
- Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), établissement public à pilotage partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui traite et diffuse un ensemble de données foncières dans le cadre de ses missions confiées par le ministère chargé du logement et de l'aménagement.
- l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), association agréée par le ministère chargé du logement et qui favorise le développement d'une information publique en matière de loyers d'habitation à travers le pilotage du réseau des observatoires locaux des loyers et la production d'une carte des loyers servant de base à de nombreux dispositifs locaux et nationaux

(zonage de la taxe sur la vacance des locaux d'habitation, encadrement des loyers, dispositifs fiscaux Loc'Avantages et statut du bailleur privé).

3.2. OPTION RETENUE

L'administration fiscale transmet chaque année aux services de l'Etat contribuant aux politiques du logement et de l'aménagement la liste des locaux recensés l'année précédente à des fins de gestion de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de la taxe sur la vacance des locaux d'habitation.

Cette liste indique, pour chaque local, son adresse, sa nature, sa valeur locative, son identifiant fiscal, la nature et le mode de son occupation, la date de début d'occupation ainsi que la forme juridique de l'occupant s'il s'agit d'une personne morale.

Si le local est vacant, elle indique la première année de vacance du local, l'année à partir de laquelle le local a été soumis à la taxe sur les locaux vacants, le taux d'imposition à cette taxe, le motif de la vacance ainsi que le nom, l'adresse postale et l'adresse électronique du propriétaire.

Cette liste est également complétée des montants des loyers déclarés à l'administration en application de l'article 1496 *ter* du code général des impôts lorsqu'elle est adressée aux services du ministère chargé du logement.

L'administration fiscale transmet, à leur demande, aux services de l'Etat contribuant aux politiques du logement et de l'aménagement la liste des locaux commerciaux et professionnels vacants qui n'ont pas fait l'objet d'une imposition à la cotisation foncière des entreprises l'année précédente.

Les services de l'Etat contribuant aux politiques du logement et de l'aménagement peuvent transmettre, par convention et dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, les listes susmentionnées (la liste des locaux recensés l'année précédente à des fins de gestion de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de la taxe sur la vacance des locaux d'habitation, la liste des locaux vacants et la liste des locaux commerciaux vacants) à l'Anah et au Cerema pour les besoins de leurs missions, lorsque ces missions contribuent à apporter un appui aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale.

Les services du ministère chargé du logement peuvent également transmettre la liste des locaux recensés l'année précédente à des fins de gestion de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de la taxe sur la vacance des locaux d'habitation dépourvue de toute mention nominative et complétée du montant des loyers, par

convention et dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, à l'ANIL, pour les besoins de l'accomplissement de ses actions de collecte et de traitement des données permettant une meilleure connaissance des marchés relatifs au secteur du logement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Normes modifiées

La présente mesure modifie directement deux articles du livre des procédures fiscales (LPF) :

- L'article L135 B, avec :
 - La limitation du champ d'application des dispositions de l'article L135 B aux seuls collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.
 - La création d'un nouvel article L135 C autorisant la communication de certaines données limitativement énumérées issues de GMBI aux services de l'Etat et leur transmission dans un cadre conventionnel, encadré par décret en Conseil d'Etat, à l'Anah, au Cerema et à l'ANIL.
 - La transmission de toutes les données énumérées au L135 C également aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour maintenir l'égalité d'accès à un corpus de données commun.
- L'article L113, afin d'inscrire ces transmissions dans la liste des dérogations à la règle du secret professionnel, et ainsi inscrire après la référence du L135 B, celle du L135 C.

Aucune norme n'est abrogée par la présente mesure. Les dispositions nouvelles s'inscrivent dans le cadre juridique existant en matière de fiscalité locale et de partage d'informations entre administrations.

Articulation avec le cadre constitutionnel

La mesure s'articule pleinement avec le cadre constitutionnel, au regard :

- **Du principe de libre administration des collectivités territoriales** (article 72 de la Constitution). L'accès aux données GMBI constitue une condition nécessaire à l'exercice effectif des compétences que la loi confère aux collectivités territoriales en matière de logement. Sans ces informations, les communes, les EPCI à fiscalité propre et les départements ne peuvent pas mettre en œuvre de manière efficace leurs politiques locales de l'habitat.
- **Du droit au logement** (préambule de la Constitution de 1946, alinéa 11). Le droit à un logement décent constitue un objectif de valeur constitutionnelle (décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995). La mise en œuvre effective de ce droit nécessite que les pouvoirs publics disposent d'une connaissance précise du parc de logements, notamment pour lutter contre la vacance et l'habitat indigne. L'accès aux données GMBI s'inscrit directement dans la réalisation de cet objectif constitutionnel.
- **Du droit de propriété**, car il organise simplement l'accès des pouvoirs publics à des informations nécessaires à l'exercice de leurs missions de service public.
- **Du respect de la vie privée et de la protection des données personnelles**. La mesure respecte pleinement les exigences constitutionnelles de protection de la vie privée, rappelées par le Conseil constitutionnel, à savoir que « la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif » (décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012). En l'espèce, la mesure remplit ces conditions avec un motif d'intérêt général établi (mise en œuvre des politiques publiques de logement, lutte contre la vacance et l'habitat indigne, exercice du droit au logement), un accès aux données strictement limité aux autorités publiques compétentes en matière de logement, des finalités d'utilisation précisément définies et contrôlées et des garanties procédurales encadrant la collecte, le traitement et la conservation des données.

Outre les données relatives aux situations d'occupation des locaux, le présent article vise à transmettre des données nouvellement collectées via GMBI pour les stricts besoins des politiques publiques liées au logement :

- En complément de l'adresse postale dont la qualité tend à diminuer, le motif de la vacance et l'adresse électronique déclaré par le propriétaire afin de faciliter les démarches de "aller-vers" et leur accompagnement dans la réhabilitation des logements non décents ou la remise sur le marché locatif des locaux vacants.
- Suite à l'entrée en vigueur de l'obligation déclarative des loyers incombant aux propriétaires bailleurs prévue par l'article 1496 *ter* du code général des impôts, les informations collectées en vue de mettre en œuvre et évaluer les politiques de

logement abordable (zonage, carte des loyers, statut du bailleur privé).

L'objet de cette mesure respecte le principe de **secret professionnel et fiscal** en rétablissant l'accès à des données historiquement partagées entre les administrations, les collectivités et leurs opérateurs, en proposant des ajustements proportionnés pour les nouvelles données communiquées et la création d'un cadre conventionnel, défini par décret en Conseil d'Etat, pour les transmissions à l'Anah, au Cerema et à l'ANIL.

Elle poursuit des objectifs d'intérêt général clairement identifiés : lutte contre la vacance des logements, l'habitat indigne, la mise en œuvre du droit au logement, etc.

Les limitations qu'elle apporte au principe de confidentialité des données fiscales sont strictement proportionnées aux finalités poursuivies et encadrées par l'accès limité aux services de l'Etat contribuant aux politiques du logement et de l'aménagement ainsi que par voie de convention à quelques opérateurs exerçant des missions de service public dans ce champ pour le compte de l'Etat ou des collectivités.

Elle permet à la fois aux collectivités territoriales et à l'Etat d'exercer effectivement leurs prérogatives de puissance publique en matière de logement, notamment dans le cadre des procédures d'expropriation, de réquisition ou d'acquisition de biens présumés sans maître.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Directive européenne sur la construction d'une infrastructure d'information géographique

La mesure répond aux trois objectifs fondamentaux de la directive :

- Faciliter le partage des informations géographiques environnementales entre organisations du secteur public ;
- Améliorer l'accès du public à l'information géographique ;
- Et harmoniser les données géographiques entre États membres.

Dans ce contexte, la transmission des données fiscales d'occupation du parc de logements aux collectivités territoriales et à l'État contribue directement aux obligations découlant de la directive INSPIRE : elle garantit la disponibilité de données géographiques géolocalisées par nature (adresse), assure leur interopérabilité grâce à une structuration et une standardisation (identifiant fiscal) permettant leur intégration dans les systèmes d'information géographique des collectivités.

Conformité au Règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD)

La mesure s'inscrit pleinement dans le cadre du RGPD (règlement UE 2016/679 du 27 avril 2016), en prévoyant :

- Un accès limité aux seules données nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques liées au logement pour les utilisateurs. Chaque ayant-droit de la donnée, en vertu de ses missions et prérogatives, n'est autorisé à effectuer de traitement de données personnelles que lorsqu'il est « nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement » (article 6.1.e) du RGPD.
- Des destinataires sont strictement identifiés (collectivités territoriales à fiscalité propre, services de l'État, opérateurs publics limitativement énumérés dans le cadre des missions de services publics).
- Les données communiquées le sont pour des finalités déterminées, explicites et légitimes (article 5.1.b) du RGPD). La mesure définit précisément les finalités poursuivies : définition, application et suivi des politiques publiques liées au logement.
- Les seules données adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités poursuivies seront communiquées (article 5.1.c) du RGPD).
- Le respect des obligations de confidentialité, de conservation et de sécurisation des données (article 32 du RGPD) est assuré par la mise en place de mesures techniques et organisationnelles appropriées pour garantir la sécurité des données : gestion des accès via le portail des données foncières du Cerema (<https://portaildf.cerema.fr/>), diffusion des données sécurisée, notamment via le service public numérique à impact Zéro Logement Vacant. Les administrations et opérateurs destinataires des données sont également soumis à des obligations strictes de confidentialité et de sécurisation (signature d'actes d'engagements).
- Les durées de conservation seront définies en fonction des besoins de mise en œuvre des politiques publiques (article 5.1.e) du RGPD).

Conformité à la Convention européenne des droits de l'homme

La mesure respecte les exigences de l'article 8 de la CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale) tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme :

- Base légale claire et accessible : la mesure repose sur des dispositions législatives précises et prévisibles ;
- Buts légitimes : protection de la santé et de la sécurité publiques, bien-être économique du pays, protection des droits d'autrui (droit au logement et droit de propriété) ;

- Nécessité dans une société démocratique : l'ingérence dans la vie privée est proportionnée aux buts poursuivis, avec des garanties et des recours adéquats.

La présente mesure respecte ces trois conditions :

- Elle est prévue par la loi (modification de la partie législative du livre des procédures fiscales).
- Elle poursuit des buts légitimes : protection de la santé et de la sécurité publiques (lutte contre l'habitat indigne), bien-être économique du pays (mobilisation du parc de logements vacants et logement abordable), protection des droits d'autrui (droit au logement et droit de propriété).
- Elle est nécessaire et proportionnée : l'accès aux données est limité aux seules informations indispensables et aux seuls acteurs publics compétents pour la mise en œuvre des politiques de logement.

Absence de transposition d'une directive

La présente mesure ne procède pas directement à la transposition d'une directive ou décision-cadre européenne. Elle constitue une initiative nationale visant à améliorer l'efficacité des politiques publiques de logement dans le respect du cadre juridique européen applicable.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'accès partagé aux données d'occupation du parc de logements issues de GMBI et leur complétion avec le motif de vacance, l'adresse électronique des propriétaires de logements vacants, ainsi que le montant des loyers locatifs privés, devrait avoir un impact positif sur la croissance économique en permettant d'identifier, suivre et rénover plus facilement, de manière plus ciblée, une part importante du parc de logements privés qui le nécessite :

- Pour lutter contre la vacance structurelle d'une part, avec la possibilité de mieux connaître et contacter les propriétaires de 1,35 million de logements vacants depuis plus de 2 ans en 2025 (source [LOVAC](#)⁶²).
- Pour lutter contre la précarité énergétique, notamment dans le parc locatif

⁶² Source LOVAC open data : <https://www.data.gouv.fr/datasets/logements-vacants-du-parc-prive-par-commune-departement-region-france>

privé, en permettant d'identifier et de contacter les propriétaires de logements locatifs disposant d'étiquettes énergétiques F et G (1,147 million de logements, soit 13,8 % du parc locatif privé en 2025⁶³) et de lutter contre la fraude aux aides de l'Anah.

L'accès à cette donnée pour l'alimentation de plusieurs outils nationaux et services numériques ([Zéro Logement Vacant](#), [UrbanSimul](#), [Otelo](#), [Mon Diagnostic Artificialisation](#), [la carte des loyers](#), etc.), induit indirectement :

- Un effet modérateur sur les loyers dans les marchés locatifs tendus en partageant les données de références sur les loyers servant aux dispositifs d'encadrement des loyers, d'investissement ;
- Une stimulation de l'activité dans le secteur du bâtiment grâce aux travaux de rénovation, avec des emplois induits sur les segments de la réhabilitation et de la rénovation énergétique ;
- Un potentiel renforcement de l'attractivité de territoires en déprise, notamment les zones rurales, et les centres-villes anciens touchés par la vacance, tout en facilitant la mobilité résidentielle et professionnelle pour une meilleure allocation de la main-d'œuvre.

A titre d'exemple, le service public numérique [Zéro Logement Vacant](#), depuis sa création en 2020 suite au plan national de lutte contre la vacance, a permis grâce à l'accès aux données fiscales relatives à la vacance :

- Aux 1 200 collectivités territoriales utilisatrices (communes et EPCI à fiscalité propre) de prendre contact avec 160 000 propriétaires de logements vacants et de passoires énergétiques (à fin 2025) ;
- De sortir de la vacance 22 900 logements grâce à des actions de « aller-vers » les propriétaires, dont 7 400 sur la seule année 2025 ;
- De remobiliser et rénover des logements anciens pour une équivalence de 51 750 tonnes carbone évitées et 2,2 millions d'euros de gains de productivité apportés aux collectivités concernées⁶⁴.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

⁶³ Source Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE), « Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1er janvier 2025 », page 4 : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/media/8813/download?inline>

⁶⁴ Source Statistiques d'usage du service public à impact Zéro Logement Vacant (ZLV) : <https://zerologementvacant.beta.gouv.fr/statistiques/>

La présente mesure n'a pas d'impact direct sur les entreprises, dans la mesure où elle concerne uniquement l'accès des autorités publiques aux données collectées via GMBI.

De manière indirecte néanmoins, sur la base de ces chiffres (7 400 logements vacants remis sur le marché en 2025 après rénovation), l'investissement moyen de rénovation de 40 000 euros par logement représenterait près de 300 millions d'euros d'investissement annuel dans le bâtiment⁶⁵, induisant la création (ou le maintien) de milliers d'emplois non délocalisables et de l'activité dans le secteur de la rénovation et des services associés.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La mise en œuvre de la mesure n'engendre aucun coût supplémentaire pour l'administration fiscale et les services de l'État ou ses établissements public, le développement des interfaces permettant l'extraction et la mise à disposition des données aux collectivités territoriales et services de l'État étant déjà réalisé (et effectif pour les seules données relatives à la vacance avec le formulaire 1767biscom).

La mise à disposition gratuite et facilitée de ces données et leur exploitation pourraient induire des revenus supplémentaires de taxation sur les logements vacants et les résidences secondaires. En effet, l'amélioration de l'identification des logements vacants et résidences secondaires et la fiabilisation des bases fiscales permettront une meilleure application de la taxe sur la vacance de logement d'habitation (TVLH) mise en place par la loi de finance initiale pour 2026 et de la taxe d'habitation sur les logements résidences secondaires (THRS).

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Cette mesure est neutre pour les propriétaires en termes de charges nouvelles : elle ne crée ni obligation déclarative supplémentaire ni coût additionnel, puisque les obligations déclaratives liées à l'occupation des logements via GMBI sont déjà en vigueur depuis 2023 et demeurent inchangées.

⁶⁵ Source Matrice d'impact de Zéro Logement Vacant : <https://docs.numerique.gouv.fr/docs/868b62f1-f65f-45b9-8cbe-179481ee713a//>

En revanche, en améliorant la connaissance, le partage et la circulation de l'information au bénéfice des collectivités territoriales et de leurs administrés, des services de l'Etat et de ses opérateurs, cette mesure peut conduire à :

- Elaborer des référentiels publics communs.
- Renforcer la pertinence des actions de terrain auprès des propriétaires, principalement sous la forme de prises de contact et d'informations visant à mieux orienter vers des dispositifs publics existants (aides à la rénovation, accompagnement, intermédiation locative).
- Optimiser l'effet levier des règlementations et de la fiscalité comportementale en rappelant par exemple les conséquences fiscales d'une vacance prolongée ou l'impact du cadre législatif sur l'interdiction de location des passoires énergétiques (DPE F et G de la loi Climat et résilience).
- Lutter contre la fraude aux aides publiques à la rénovation et mieux suivre l'impact des dispositifs fiscaux portant sur l'investissement locatif.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure ne crée pas de compétence nouvelle pour les collectivités territoriales. Elle leur donne accès à des informations indispensables à l'exercice de compétences qui leur sont déjà attribuées par la loi. La mesure se borne à restaurer l'accès à des données qui étaient disponibles jusqu'en 2023 via la taxe d'habitation, et les compléter par des données complémentaires disponibles et utiles.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'accès aux données d'occupation de GMBI pour les services de l'Etat induit des impacts limités sur les services administratifs, dans la mesure où la mesure ne crée pas de compétence nouvelle mais restaure l'accès à des informations qui étaient disponibles jusqu'en 2023 via la taxe d'habitation, en s'appuyant sur un service numérique (GMBI) déjà déployé et opérationnel.

La mesure ne génère pas de création ni de suppression d'emplois publics. Elle permet en revanche une meilleure allocation des moyens existants en facilitant le ciblage des actions publiques, en réduisant le temps consacré à la collecte indirecte d'informations parcellaires et en permettant la fiabilisation des bases fiscales.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

La connaissance précise de l'occupation du parc permet aux services de l'État de mieux prioriser les actions de mobilisation des logements vacants dans les zones où les besoins en logements sont les plus importants et évaluer l'adéquation entre l'offre de logements adaptés et la demande. Ainsi mobiliser le parc vacant et lutter contre la précarité énergétique du parc locatif privé pour créer du logement locatif abordable peut répondre aux besoins en logement et réduire la pression sur le parc locatif social, quand encore 2,8 millions de personnes sont en attente de logement locatif social à fin 2024⁶⁶.

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

La mesure ne crée pas de moyens spécifiques dédiés aux personnes en situation de handicap, mais améliore l'efficacité des dispositifs existants par une meilleure connaissance du parc de logements disponibles.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Les jeunes (étudiants, jeunes actifs, jeunes en insertion professionnelle) rencontrent des difficultés accrues pour accéder à un logement, notamment dans les zones tendues. Une meilleure connaissance des logements et des motifs de vacance permet notamment aux services publics d'identifier des opportunités de mobilisation de logements pour les jeunes, de cibler les dispositifs d'intermédiation locative vers les logements adaptés aux besoins des jeunes et d'évaluer les besoins en logements dans les territoires accueillant des établissements d'enseignement supérieur.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le suivi du parc de logement, de son occupation et de sa propriété, permettra de mieux accompagner les territoires dans la réponse aux besoins induits par l'augmentation du nombre de personnes âgées dépendantes et dans leur accompagnement du virage domiciliaire, notamment, pour le parc privé, grâce aux aides de l'Anah.

⁶⁶ Source Cahiers de l'Union sociale pour l'habitat, Repères n° 158, édition 2025, page 1 : <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/economie-financement/hlm-en-chiffres-edition-2025-reperes-ndeg158>

De même, la meilleure connaissance de l'occupation du parc facilite l'identification de logements adaptés aux besoins des familles (taille, localisation, proximité des équipements scolaires et de santé), contribuant ainsi aux politiques familiales.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

En facilitant la remobilisation des logements vacants, la mesure contribue indirectement à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et à la limitation de la consommation foncière pour la construction neuve.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

L'accès aux données GMBI permet à la fois aux collectivités et aux services de l'État ou de l'Anah d'identifier les logements nécessitant des travaux de rénovation, de quantifier, de calibrer et de prioriser les actions de rénovation énergétique et d'adaptation climatique du parc de logements, en fonction de son occupation et de ses caractéristiques.

Cette connaissance facilite de nombreuses évaluations liées aux politiques de gestion des risques naturels et d'adaptation, comme l'identification des logements énergivores prioritaires pour la rénovation et le ciblage des aides comme MaPrimeRénov' ou de la prime de remobilisation des logements vacants par l'Anah, l'évaluation de l'impact des mesures d'interdiction de relocation des passoires énergétiques (DPE G, F et E) de la loi La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite "loi Climat et Résilience", ou bien l'impact sur le logement des ménages touchés par le retrait du trait de côté et l'augmentation du niveau de la mer, les inondations, les retraits et gonflements d'argile, et plus largement les risques consécutifs aux changements climatiques.

La mesure s'inscrit dans une logique de sobriété énergétique conforme à la directive européenne (DEE, 2023/1791/UE) en privilégiant la mobilisation du parc existant plutôt que la construction neuve, ce qui réduit les consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour les besoins de la construction neuve, la consommation d'énergie du parc existant et contribue ainsi à la réduction de la précarité énergétique.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne porte pas atteinte aux stratégies environnementales en matière de ressources.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La mobilisation du parc de logements vacants contribue directement aux objectifs de l'économie circulaire en privilégiant la réutilisation du bâti existant plutôt que la construction neuve, ce qui permet d'économiser des matériaux à forte empreinte environnementale (béton, acier, etc.) et d'optimiser l'usage des ressources déjà construites. En limitant les opérations neuves, elle réduit également la production de déchets du secteur du bâtiment.

Enfin, une meilleure connaissance de l'occupation du parc facilite l'identification et la qualification des logements et des ménages situés en zones exposées à des risques technologiques (notamment à proximité de sites industriels), afin de prioriser leur traitement et d'articuler les actions avec les dispositifs de prévention existants, comme les PPRT.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Concernant la pollution de l'air, cette mesure contribue indirectement à réduire les émissions liées aux chantiers de construction, à limiter l'étalement urbain et les déplacements automobiles associés, et à améliorer la performance énergétique des logements rénovés. Ces effets s'inscrivent dans les objectifs du Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA), à échéance 2030.

En matière de pollution des sols et de l'eau, la limitation de la construction neuve réduit les risques de pollution liés aux chantiers, diminue les besoins en excavation et terrassement, et limite l'imperméabilisation des sols.

Cette approche s'inscrit en parfaite cohérence avec les objectifs de la directive-cadre sur l'eau, de la Stratégie nationale biodiversité et du Plan eau, en favorisant une gestion sobre du foncier et en limitant les impacts de l'urbanisation sur les milieux aquatiques et les sols.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

L'amélioration de la mobilisation du parc de logements vacants contribue indirectement mais significativement à la préservation de la biodiversité et à la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles. En effet, la remobilisation des

1,35 million de logements durablement vacants (source LOVAC67) est un levier majeur de lutte contre l'artificialisation des sols, objectif central de la loi Climat et Résilience (zéro artificialisation nette à l'horizon 2050). Le parc vacant est une ressource à mobiliser dans le cadre des politiques foncières, car il est déjà artificialisé, souvent bien situé, et est particulièrement mutable.

Les 727 000 maisons du parc privé vacantes depuis plus de 2 ans en 2025 (exploitation issue de LOVAC) représentent une surface parcellaire de 2 650 km² (260 000 ha), soit l'équivalent de la superficie de l'île de la Réunion. Ce sont autant de superficies naturelles qui pourraient échapper à l'artificialisation, afin de préserver les habitats naturels, les continuités écologiques et les terres agricoles. Cette approche s'inscrit pleinement dans les objectifs de la Stratégie nationale biodiversité 2030 et du règlement européen sur la restauration de la nature, tout en répondant aux enjeux de sécurité alimentaire dans un contexte de changement climatique où en moyenne 24 000 hectares de terres agricoles sont encore artificialisés chaque année en France.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Cette mesure présente des impacts environnementaux indirects significatifs sur la préservation des ressources naturelles. En facilitant la mobilisation du parc de logements vacants, elle permet de réduire substantiellement la consommation de matières premières nécessaires à la construction neuve (béton, granulats, acier, bois) et limite la pression sur la biomasse forestière. Elle constitue surtout un levier majeur de lutte contre l'artificialisation des sols.

De manière générale, l'accès aux données GMBI constitue un outil au service d'une politique d'habitat sobre en ressources, dont les impacts environnementaux directs sont négligeables mais dont les effets indirects sur les politiques publiques liées au logement sont potentiellement très significatifs et majoritairement positifs pour la transition écologique, à court, moyen et long terme.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

⁶⁷ Source LOVAC open data : <https://www.data.gouv.fr/datasets/logements-vacants-du-parc-prive-par-commune-departement-region-france>

Le présent projet de loi a fait l'objet de la consultation obligatoire du Conseil national d'évaluation des normes au titre de l'article L.1212-2 du code général des collectivités territoriales, qui a rendu un avis favorable le 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions envisagées entreront en vigueur le 1er janvier 2027.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions envisagées s'appliqueront sur l'ensemble du territoire de la République française, y compris dans les départements et régions d'outre-mer. Les données communiquées par la DGFIP ne concerneront que le territoire de compétence des ayants-droits susvisés.

5.2.3. Textes d'application

La mesure nécessite la prise d'un décret en Conseil d'Etat définissant les modalités de transmissions des données à l'Anah, au CEREMA et à l'ANIL.

Article 31 - Simplifier la procédure de création des périmètres délimités des abords autour des monuments historiques

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Depuis la loi du 25 février 1943 portant modification de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, le législateur a souhaité s'assurer que la protection des immeubles au titre des monuments historiques (inscrits ou classés) soit complétée par la protection de l'environnement du monument lui-même. Les immeubles classés et inscrits au titre des monuments historiques génèrent un périmètre de protection automatique d'un rayon de 500 mètres destiné à préserver l'immeuble et ses abords pour en permettre une visibilité constante. Au sein de ce périmètre, sont protégés les immeubles qui sont visibles depuis le monument historique ou en même temps que lui depuis un tiers point, communément appelés en « co-visibilité » avec le monument historique. Les projets de travaux sur ces immeubles font l'objet d'un accord de l'architecte des Bâtiments de France (avis conforme) afin de s'assurer que les modifications envisagées ne portent pas atteinte au monument historique ou à ses abords.

C'est un système à double niveau que développe la législation française : au moment de leur protection, les monuments historiques sont dotés automatiquement d'un périmètre géométrique dans lequel le niveau de protection varie selon la dépendance visuelle entre le monument et tout aménagement ou projet de construction. La loi retient donc un double critère, géométrique d'une part, et optique, d'autre part.

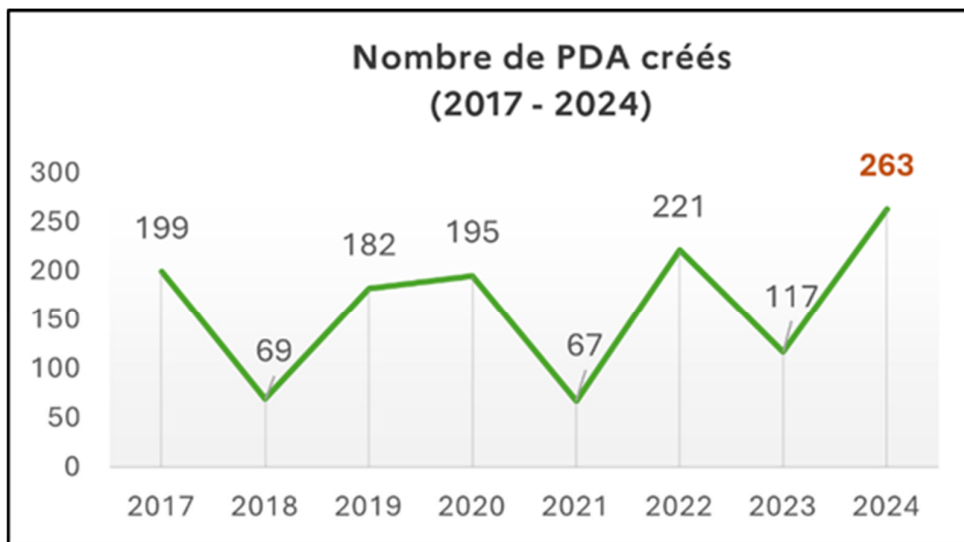
Face aux limites de ces périmètres géométriques et uniformes, différents textes ont donné la possibilité aux services de l'État, en lien avec les collectivités territoriales, d'adapter ce périmètre aux enjeux locaux de préservation du patrimoine. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (dite « loi LCAP »), il s'agit des périmètres délimités des abords (PDA) au sein desquels tous les travaux font l'objet d'un accord de l'ABF, sans appréciation de lien visuel avec le monument concerné.

Deux procédures sont prévues pour créer un PDA autour d'un monument historique, qui vient se substituer au périmètre « des 500 mètres », créé par défaut, autour de ce monument. Ces procédures associent les services patrimoniaux de l'État et les collectivités territoriales, dans une démarche adaptée aux enjeux locaux de protection et de valorisation du patrimoine :

- - Le PDA peut être créé à l’occasion de l’élaboration, de la révision ou de la modification d’un plan local d’urbanisme (PLU) ou d’un document en tenant lieu, qui permet d’organiser une enquête publique commune. C’est la procédure la plus utilisée pour la création de PDA (97 % des PDA créés en 2024). Il s’agit d’une proportion stable, élevée en 2024, mais qui oscille en moyenne entre 80 et 90 % selon les régions, depuis plusieurs années (Source : enquêtes statistiques annuelles réalisées par le ministère de la Culture auprès des directions régionales des affaires culturelles). Elle s’explique notamment par les gains de coût liés à la mutualisation des procédures, notamment pour les frais relatifs à l’enquête publique réalisée en application du code de l’environnement pour la création d’une servitude d’utilité publique ;
- - Le PDA peut également être créé à tout moment, à l’initiative de l’architecte des Bâtiments de France (ABF) ou de la collectivité territoriale. Cette procédure implique l’intervention du préfet, qui organise une enquête publique spécifique (également selon les modalités prévues au code de l’environnement). Son utilisation dépend également des politiques de l’État à l’échelon régional, comme la mise en place de stratégies de priorisation de certains PDA par les DRAC. Lorsqu’elle est portée par les services patrimoniaux de l’État (DRAC), elle représente en conséquence une charge administrative importante, qui la fait réserver, le plus souvent, à des besoins particuliers (PDA étendus sur plusieurs communes, monuments insignes, hiérarchie régionale, etc.).

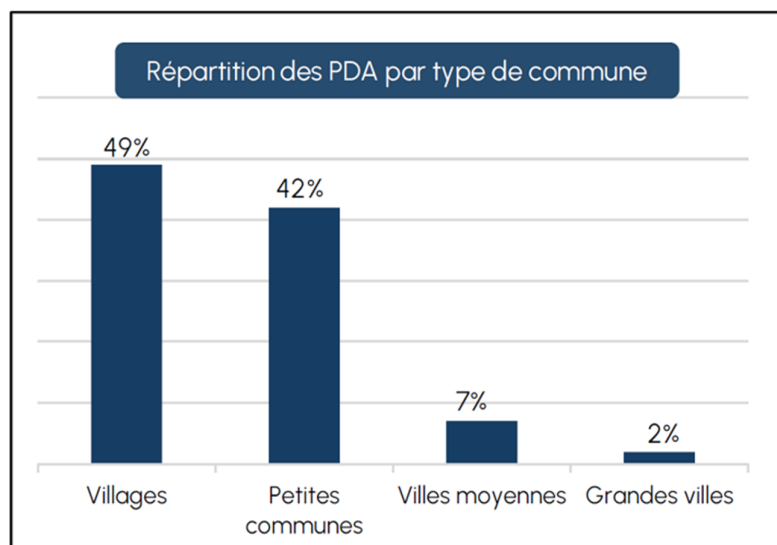
Selon une enquête réalisée par le ministère de la Culture auprès des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), on compte près de 3 500 PDA en vigueur au 31 décembre 2025. Ils concernent environ 5 400 monuments historiques, soit près de 12 % de l’ensemble des immeubles protégés au titre des monuments historiques (45 000 immeubles en 2024).

En moyenne, 175 PDA ont été créés chaque année depuis la loi LCAP de 2016, ce qui est relativement peu, rapporté au nombre total de monuments historiques immeubles et au nombre de communes (20 000) dans lesquelles ils se situent, en conséquence potentiellement concernées par ce dispositif.



Source : Ministère de la Culture, Enquête DGPA auprès des DRAC, 2025

On compte en moyenne 31 PDA par département, avec une très grande disparité dans l'utilisation du dispositif selon les territoires. Dans leur très grande majorité (plus des trois-quarts), les PDA sont créés en réduction et, pour la plupart, au sein de villages et de petites communes, résultat représentatif de la structure des communes françaises. 10 % des PDA sont communs à plusieurs monuments historiques, ce qui est très fréquent dans les villes où un seul PDA vient couvrir l'ensemble du centre urbain.



Source : Ministère de la Culture, DGPA

La complexité de la procédure actuelle peut être analysée comme un frein au recours aux PDA.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les abords constituent une servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols dans un but de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel.

Les servitudes d'utilité publique constituent des limitations au droit fondamental qu'est le droit de propriété (articles 2 et 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen de 1789). Le Conseil constitutionnel a déterminé que ces atteintes sont acceptables sous réserve que l'établissement des servitudes d'utilité publique respecte deux conditions : l'information des administrés et la possibilité de recueillir leurs avis (Conseil constitutionnel, décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

La notion d'« abords » d'immeubles protégés pour leur intérêt patrimonial est développée dans les différentes législations européennes selon des formules variables. Toutes s'accordent sur un dénominateur commun : le contrôle des travaux et des interventions dans l'environnement de l'immeuble protégé susceptibles de porter atteinte à son intégrité.

De manière générale, les abords sont désignés par des substantifs différents d'un pays à l'autre (zone, aire, environnement, abords, entourage, perspective, secteur, etc.), voire au sein d'un même pays, notamment lorsqu'ils recouvrent des réalités juridiques différentes, comme en Espagne, où le terme *entorno* fait référence à la législation du patrimoine et *area* à la législation urbanistique. Ces périmètres des abords font l'objet d'une étude au cas par cas, voire sont redéfinis en permanence en fonction des projets envisagés à proximité des monuments protégés (par exemple en Allemagne).

Les abords impliquent que les travaux projetés dans leur périmètre soient examinés en fonction de leur impact sur le monument même (Allemagne) ou sur le monument et ses abords (Espagne, Italie, Angleterre). Il s'agit donc de déterminer dans la majorité des cas si le projet porte atteinte au monument ainsi qu'à ses abords et non uniquement à l'immeuble protégé. Dans les dispositifs anglais, espagnol et italien, le

contrôle est donc guidé par la qualité de l'environnement du monument, indépendamment de tout lien visuel direct, voire de co-visibilité avec le monument.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Cette simplification de la procédure prévue par la loi à l'article L. 621-31 du code du patrimoine vise à créer un nombre significativement plus important de PDA chaque année. Au sein de la procédure de création, l'enquête publique étant l'étape la plus onéreuse et chronophage pour les services, elle fait obstacle, dans la plupart des cas, à la concrétisation de projets de PDA souhaités par les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif principal du développement des PDA est d'adapter, le plus souvent possible, la servitude des abords aux particularités de chaque territoire, de proposer des périmètres en adéquation avec les enjeux locaux de préservation du patrimoine et d'offrir un cadre plus cohérent à l'intervention de l'ABF sur le territoire.

La suppression de l'enquête publique pour les PDA en réduction, mais son maintien pour les PDA s'étendant à plus de 500 mètres du monument historique, permet de préserver la participation des personnes intéressées, dans le cas où le PDA induit une extension spatiale de la servitude de protection des abords. Cette distinction est par ailleurs cohérente par rapport à la procédure prévue en cas de désaccord de l'ABF ou de l'autorité compétente : les modalités distinguent, là aussi, le cas où le PDA intervient en réduction ou celui où il intervient en extension du rayon de 500 mètres (2^e alinéa de l'article L.621-31 du code du patrimoine).

Concernant la faculté d'organiser une « participation du public par voie électronique » (PPVE) commune, lorsque le PDA est élaboré ou modifié concomitamment à l'élaboration, à la révision ou à la modification d'un document d'urbanisme, cette évolution tient compte de l'extension de ce mode de consultation du public, introduite par la récente loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement pour les documents d'urbanisme (n° 2025-1129 du 26 novembre 2025). Cela permettra de pouvoir continuer à mutualiser les procédures de consultation du public, même lorsque l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme optera pour une PPVE pour son document d'urbanisme.

La suppression de la consultation du propriétaire va également dans le sens d'une simplification de cette procédure, étant entendu que le propriétaire ou l'affectataire domanial du monument historique n'est pas concerné, en cette qualité, par la servitude de protection attachée au PDA, qui vise par définition les abords du monument historique et non le monument historique lui-même.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Seule l'option retenue a été envisagée afin d'accélérer la création de PDA sur l'ensemble du territoire, par une simplification significative de la procédure actuellement applicable. En effet, le dispositif actuel imposant la réalisation d'une enquête publique quelle que soit la configuration du PDA, en réduction ou en extension par rapport au périmètre automatique de 500 mètres, ainsi que la nécessaire consultation du propriétaire du ou des monuments historiques concernés, constitue un frein au développement du nombre de PDA.

3.2. OPTION RETENUE

L'option proposée est celle d'une simplification de la procédure actuelle de création d'un PDA prévue à l'article L.621-31 du code du patrimoine pour en faciliter et en développer l'utilisation par les services de l'État et les collectivités territoriales.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article apporte plusieurs modifications à l'article L.621-31 du code du patrimoine qui contient les dispositions relatives à la procédure de création des PDA :

- Il supprime l'obligation de consultation du propriétaire ou de l'affectataire du monument historique dans le cadre de la procédure d'élaboration des PDA : cette consultation doit, en l'état actuel du droit, être réalisée par le commissaire-enquêteur lors de l'enquête publique ;

- Il supprime l'obligation de réaliser une enquête publique pour la création des PDA qui interviennent en réduction par rapport au périmètre « des 500 mètres », créé par défaut autour des monuments historiques : l'enquête publique sera en revanche maintenue dans les cas où le PDA dépasse une distance de 500 mètres à partir du monument historique et constitue donc une extension de la servitude de protection des abords ;

- Il instaure la possibilité de soumettre les PDA élaborés ou modifiés concomitamment à l'élaboration, à la révision ou à la modification d'un document d'urbanisme à une « participation du public par voie électronique » (PPVE) conjointe.

Seuls les PDA intervenant en réduction par rapport au périmètre « des 500 mètres » préexistant seront dispensés de la réalisation d'une enquête publique.

Dans la mesure où les PDA en réduction ont pour conséquence une réduction spatiale de la servitude préexistante, la disposition législative ne semble pas méconnaître l'exigence constitutionnelle évoquée au point 1.2.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Cette mesure de simplification est susceptible de générer une économie substantielle pour les finances publiques dans la mesure où une enquête publique pour la création d'un PDA seul représente un coût moyen de 4 500 €.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

La modification du régime actuel permettant de simplifier et d'accélérer la création de PDA ajustés aux enjeux locaux permettra une meilleure compréhension et une plus juste appréhension des questions patrimoniales par les habitants, en substituant des périmètres adaptés aux périmètres automatiques, souvent perçus comme arbitraires, « des 500 mètres » autour des monuments historiques.

Le propriétaire du monument historique lié à l'établissement du PDA ne sera plus consulté spécifiquement, et en cette qualité, lors de la création du PDA.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les immeubles protégés au titre des monuments historiques, et donc les périmètres « des 500 mètres » qu'ils génèrent, concernent environ 20 000 collectivités territoriales pour la plupart, des petites communes et villages (voir le point 1.1).

La suppression de l'enquête publique pour les PDA en réduction permettra de créer rapidement et à un moindre coût les PDA dont l'étude préalable justifie qu'ils soient en réduction par rapport au périmètre « des 500 mètres », sans devoir attendre de les rattacher à une procédure *via* document d'urbanisme, comme cela est le cas aujourd'hui.

Les collectivités territoriales, en mesure d'être à l'initiative de la création de PDA, pourraient porter sans difficulté ce dispositif simplifié, notamment les petites communes disposant potentiellement d'une ingénierie en interne et de moyens modestes.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La suppression de l'enquête publique pour les PDA en réduction permettra de créer rapidement et à un moindre coût les PDA dont l'étude préalable justifie qu'ils soient en réduction par rapport au périmètre « des 500 mètres », sans devoir attendre de les rattacher à une procédure *via* document d'urbanisme, comme cela est le cas aujourd'hui.

Certaines directions régionales des affaires culturelles (DRAC), dont les moyens humains sont limités, demeurent en effet en attente aujourd'hui du lancement d'une

élaboration, d'une révision ou d'une modification du PLU, afin de lier le projet de PDA au document d'urbanisme. Les procédures peuvent ainsi rester en attente pendant plusieurs mois voire plusieurs années. La création d'un PDA en réduction sans enquête publique devrait permettre d'accroître significativement leur nombre.

La création d'un PDA suppose de déterminer préalablement les enjeux patrimoniaux propres aux abords du monument historique, en fonction desquels l'ABF émettra un avis sur les demandes d'autorisation de travaux. L'accélération de la création de PDA permettra aux ABF de rendre un avis dans des ces périmètres délimités et coconstruits par la collectivité et la DRAC. Le développement des PDA sur l'ensemble du territoire permettra de recentrer les services des ABF sur les secteurs à enjeux, tout en améliorant la sécurité juridique de leurs avis qui ne seront pas tenus par le critère appréciatif de co-visibilité (voir le point 1.1).

La simplification de la procédure permettra également d'encourager la mise en place de PDA aussitôt après l'inscription ou le classement d'un immeuble au titre des monuments historiques, si ce PDA peut intervenir en réduction du périmètre « des 500 mètres » existant par défaut. Aussi, les monuments historiques se trouveront dotés rapidement d'un périmètre de protection de leurs abords délimité en fonction des enjeux locaux.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La protection au titre des abords s'applique sur l'ensemble du territoire, hors cas de la Nouvelle-Calédonie et des TAAF. Les conditions d'application de cette mesure dans les territoires ultramarins concernés par la protection au titre des abords ne diffèrent pas des modalités applicables en France métropolitaine.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Cet article nécessite de modifier l'[article R. 621-93](#) du code du patrimoine par décret en Conseil d'État.

TITRE V – SIMPLIFICATIONS POUR LES SERVICES AUX USAGERS

Article 32 – Informer les tiers lors de la reprise administrative d'une sépulture en terrain commun

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 31 juillet 2024, par le Conseil d'État, d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité à la Constitution de [l'article L. 2223-4 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT). Cette QPC était soulevée par M. Michel B..., requérant dans un contentieux l'opposant à la Ville de Paris. La Ville de Paris avait en effet procédé à la crémation de sa mère, inhumée dans une sépulture en terrain commun⁶⁸, à la suite de la reprise administrative de cette sépulture à l'issue du délai de rotation⁶⁹ ([décision QPC du 30 juillet 2024 n° 492642](#)).

Le requérant reprochait notamment aux dispositions du CGCT de ne pas prévoir d'obligation d'informer les proches du défunt inhumé en terrain commun dans le cas où le maire entend faire procéder à la crémation des restes exhumés pour procéder à la reprise de la sépulture, ce qui est de nature à empêcher les proches de faire connaître l'opposition du défunt à la crémation. Selon le requérant, le législateur avait ainsi privé de garanties légales le droit au respect de la vie privée et la liberté de conscience des personnes décédées, ainsi que le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

⁶⁸ Le terrain commun est un emplacement obligatoire d'un cimetière municipal. Les inhumations de défunts en terrain commun le sont gratuitement contrairement aux concessions funéraires. Le plus souvent, sont enterrés en terrain commun les personnes dépourvues de ressources (d'où l'appellation « carré des indigents ») ou sans domicile fixe dont la famille n'a pas été identifiée. Le terrain commun est délivré pour une durée de 5 ans, période à l'issue de laquelle, la commune peut engager une reprise administrative de sépulture.

⁶⁹ Les sépultures situées en terrain commun, ou ordinaire, sont soumises au délai de rotation de 5 ans (article R.2223-5 du CGCT). Ce délai constitue la période réglementaire minimum durant laquelle la collectivité ne peut reprendre une sépulture située en terrain commun. A l'issue de ce délai, la commune pourra reprendre librement le terrain afin de l'affecter à une nouvelle sépulture.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, en l'absence d'une telle obligation d'information, les dispositions contestées ne permettaient pas de garantir que la volonté attestée ou connue du défunt était effectivement prise en compte avant qu'il soit procédé à la crémation de ses restes. Le Conseil constitutionnel en a donc déduit qu'une partie des dispositions du second paragraphe de l'article L. 2223-4 du CGCT méconnaissaient le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

Compte tenu de l'impact d'une telle abrogation, le Conseil constitutionnel en a reporté la prise d'effet au 31 décembre 2025.

Dans ce contexte, il s'agit de revoir, à la suite de leur censure par cette décision QPC, les dispositions de l'article L. 2223-4 du CGCT, jugées contraires au principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine entendu post-mortem.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La mesure s'inscrit dans le cadre de la décision du Conseil constitutionnel suite à la QPC n°2024-1110. Selon le Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article L 2223-4 sont contraires au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine pour les raisons suivantes :

« Le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé et proclamé des droits, libertés et principes constitutionnels en soulignant que : « Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés ». Il en ressort que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle. Le respect dû à la dignité de la personne humaine ne cesse pas avec la mort.

[...]

En l'absence d'obligation d'information des familles avant crémation, les dispositions contestées ne permettent pas de garantir que la volonté attestée ou connue du défunt est effectivement prise en compte avant qu'il soit procédé à la crémation de ses restes. Elles méconnaissent ainsi le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine. ».

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des « principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ».

En vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », mais chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision a estimé que les conséquences d'une simple abrogation d'une partie du deuxième alinéa de l'article L.2223-4 du CGCT seraient excessives et conduirait à permettre la crémation de tous les restes exhumés malgré l'opposition connue ou attestée du défunt. Dans ce contexte, il est nécessaire de ne pas laisser de vide juridique quant aux dispositions de l'article L.2223-4 du CGCT relatives à l'opposition éventuelle du défunt à sa crémation en cas de reprise d'une sépulture en terrain commun, dispositions qui ont fait l'objet d'une l'annulation par le Conseil constitutionnel.

Le conseil constitutionnel a, dans sa décision du 31 octobre 2024 qu'il convenait de différer les effets de cette dernière afin de laisser le temps au législateur de proposer un dispositif conforme.

Il est donc nécessaire de légiférer afin de donner un cadre clair pour les élus dans le contexte d'abrogation des dispositions précitées car l'obligation d'information des proches n'est, à ce stade, assise, que sur les recommandations du conseil constitutionnel (« (...) il y a lieu de juger que, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou jusqu'à la date de l'abrogation des dispositions déclarées inconstitutionnelles, le maire doit informer par tout moyen utile les tiers susceptibles de faire connaître la

volonté du défunt du fait qu'il envisage de faire procéder à la crémation des restes exhumés à la suite de la reprise d'une sépulture en terrain commun. »).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article doit permettre de se conformer aux exigences de la jurisprudence constitutionnelle à la suite d'une censure en QPC de dispositions issues de l'article L. 2223-4 du CGCT.

Il s'agit de prévoir un cadre permettant de recueillir, par tout moyen, la volonté du défunt concernant la possibilité de crémation, notamment à l'issue d'une reprise de sépulture en terrain commun. Le Conseil constitutionnel a en effet considéré que les termes en vigueur jusqu'au 31 décembre 2025 de l'article L. 2223-4 du CGCT ne permettaient pas de garantir suffisamment le respect de cette volonté, eu égard aux exigences constitutionnelles.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée compte tenu de la censure des dispositions concernées par le Conseil constitutionnel et du vide juridique créé pour les collectivités et les administrés. Par ailleurs, les dispositions envisagées renvoient davantage à une obligation de moyens qu'à une obligation de résultats compte tenu des caractéristiques sociologiques des personnes inhumées en terrain commun.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à prévoir un cadre permettant de recueillir « par tout moyen » la volonté du défunt concernant la possibilité de crémation, notamment à l'issue d'une reprise de sépulture en terrain commun, en insérant des dispositions nouvelles à l'article L. 2223-4 du CGCT.

La mesure proposée prévoit que les communes devront, par tout moyen (courrier, information affichée sur le tableau municipal, etc.) recueillir la volonté du défunt concernant la possibilité de crémation. Le recueil de la volonté pourra s'effectuer, lorsque cela est possible, au moment des obsèques ou antérieurement à la reprise administrative. En tout état de cause, il s'agit d'une obligation de moyens et non de résultat.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La présent article complète le second alinéa de l'article L. 2223-4 du CGCT, par des dispositions compatibles avec la décision du Conseil constitutionnel.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

L'impact sur les services administratifs de la collectivité compétente est réduit car ces démarches s'apparentent aux démarches effectuées au moment des reprises de concessions. De plus, la mesure vise prioritairement les reprises de sépulture en terrain commun ce qui ne constitue pas la majeure partie des places dans le cimetière municipal.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sous réserve que les proches soient effectivement identifiés, la disposition prévue permet aux proches d'un défunt inhumé en terrain commun d'être informés de la reprise administrative de la sépulture par la commune. Ils peuvent ainsi envisager un transfert à l'ossuaire ou tout autre modalité de traitement des restes mortels (crémation, inhumation dans le cadre d'une concession) selon la volonté du défunt et les moyens dont disposent les proches.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Les dispositions doivent obligatoirement faire l'objet d'un avis simple du Conseil national d'évaluation des normes (article L.1212-2 du CGCT) et du Conseil national des Opérations funéraires (article L. 1241-1 du CGCT).

Le présent article a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil national d'évaluation des normes le 2 avril 2026.

Le présent article a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil national des opérations funéraires le 23 mars 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article est applicable le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

En l'absence de dérogation pour les collectivités régies par le principe d'identité législative ni d'extension dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative, aucune consultation d'une collectivité ultramarine n'est nécessaire.

L'article inséré dans le CGCT est applicable :

- en France métropolitaine,
- dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution,
- dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

L'article n'est applicable ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie-française ni à Wallis-et-Futuna.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Article 33 – Supprimer l’obligation de devis et élargissement des possibilités d’interventions à domicile des opérateurs funéraires

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Suppression de l’obligation de dépôt du devis en mairie par les opérateurs funéraires

[L’article L.2223-21-1 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT) prévoit que :

« Les devis fournis par les régies et les entreprises ou associations habilitées doivent être conformes à des modèles de devis établis par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales.

Les régies, entreprises et associations habilitées déposent ces devis, actualisés tous les trois ans, dans chaque département où elles ont leur siège social ou un établissement secondaire, auprès des communes où ceux-ci sont situés, ainsi qu'auprès de celles de plus de 5 000 habitants.

Elles peuvent également déposer ces devis auprès de toute autre commune.

Ces devis sont publiés sur le site internet des communes de plus de 5 000 habitants. Dans les autres communes, ils peuvent être consultés selon des modalités définies, dans chaque commune, par le maire. »

Ces dispositions sont anciennes et ont été introduites afin de faciliter la comparaison des prestations des opérateurs funéraires par les familles endeuillées.

A l’heure de la dématérialisation et de l’essor de la profession funéraire, le dépôt du modèle de devis en mairie n’est pas toujours respecté et n’apparaît au demeurant plus pertinent, car les familles, lors du décès d’un proche, se rendent généralement directement chez un opérateur funéraire et non en mairie.

Élargir les possibilités d’intervention à domicile des opérateurs funéraires en cas de décès

Dans le même ordre d’idée, les opérateurs funéraires ne peuvent, pour les opérations de transport, de dépôt de corps avant mise en bière et de soins de conservation à domicile, se rendre à domicile d’une famille endeuillée lors d’un décès à domicile en dehors des heures de nuit et du week-end, conformément à [l’article L. 2223-33 du CGCT](#).

L'interdiction du démarchage à domicile est ancienne. Sa première apparition dans le code des communes date de 1977. L'objectif consistait à protéger les familles en deuil de tout démarchage indélicat dans un moment de particulière vulnérabilité. La loi du 21 février 2022, dite « loi 3Ds » a fait évoluer le dispositif en permettant à l'opérateur funéraire d'intervenir à domicile sur sollicitation de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles. Le texte a ainsi entrouvert une porte pour une prise en charge des défunts la nuit ou le dimanche sans tenir compte de la réalité de la pratique.

Cet allègement était nécessaire mais reste insuffisant car cela signifie que l'opérateur funéraire ne peut intervenir à domicile qu'après que les proches du défunt se soient déplacés pour commander la prestation de transport de corps.

S'il convient de maintenir l'interdiction de démarchage commerciale à domicile, l'intervention à domicile des opérateurs funéraires pour la prise en charge d'un défunt à la demande de la famille constitue une avancée importante et un alignement entre le droit et les besoins des familles.

En effet, l'intervention d'un opérateur funéraire en cas de décès à domicile, tous les jours et à toute heure, pour la prise en charge d'un défunt, s'apparente à un service public et constitue une mesure de simplification pour les familles et pour les opérateurs.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des « principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ».

En vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », mais chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

S'agissant d'une profession réglementée dont l'activité est régie par les dispositions du CGCT, la nécessité de légiférer pour l'abrogation des dispositions concernées est avérée.

Suppression de l'obligation de dépôt du devis en mairie par les opérateurs funéraires

[L'article L. 2223-21-1 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT) prévoit que les régies, entreprises ou associations titulaires d'une habilitation funéraire ont l'obligation d'établir des devis conformes au modèle fixé par l'arrêté ministériel du 23 août 2010. L'objectif est de faciliter, pour les familles confrontées à un deuil, la comparaison des tarifs pratiqués par les opérateurs funéraires. Les entreprises de pompes funèbres doivent déposer ces modèles de devis chiffrés auprès des communes où elles sont implantées, ainsi qu'auprès des communes de plus de 5 000 habitants.

Le dépôt du devis en mairie apparaît inadapté à la pratique des opérateurs : un conseiller funéraire fournit aux familles une prestation personnalisée et non une « formule type ». De plus, la nature des prestations inscrites dans le modèle de devis n'est pas normée. Ainsi, d'un opérateur à un autre les prestations inscrites dans le modèle peuvent considérablement varier rendant impossible une véritable comparaison entre les services des différents opérateurs.

Le dépôt du devis en mairie est une obligation inégalement respectée par les opérateurs qui devraient par ailleurs renvoyer le modèle de devis à la moindre évolution des tarifs.

Enfin, les familles ne se rendent pas en mairie pour comparer les prestations. Le plus souvent, elles se renseignent auprès de leurs proches ou sur internet.

Elargir les possibilités d'intervention à domicile des opérateurs funéraires en cas de décès

Comme indiqué supra, l'interdiction du démarchage à domicile avait pour objet de protéger les familles endeuillées considérées comme vulnérables au moment de la perte d'un proche.

L'élargissement des capacités d'intervention des opérateurs funéraires par la loi 3Ds reste insuffisante et ne permet pas, à titre d'exemple, de prendre en charge un défunt

à la demande des familles si le décès intervient en journée et que la personne chargée des funérailles ne s'est pas préalablement rendue dans une agence funéraire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif commun des deux dispositions du présent article est de simplifier le cadre d'intervention des opérateurs funéraires et de rendre un meilleur service aux familles endeuillées.

En ce qui concerne la suppression de l'obligation du dépôt du devis en mairie, il s'agit d'adapter le droit à la pratique des familles, de simplifier les démarches des opérateurs funéraires et d'alléger la charge administrative des communes qui reçoivent les devis et les mettre à disposition du public.

Pour ce qui concerne l'élargissement des possibilités d'intervention à domicile, il s'agit là encore, d'adapter le droit à des pratiques existantes qui correspondent davantage aux demandes et aux besoins des familles endeuillées.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

- Sur la suppression de l'obligation de dépôt du devis en mairie : aucune autre option n'a été envisagée que la suppression compte tenu du fait que les familles se renseignent auprès des opérateurs directement et/ou sur internet sans se rendre en mairie.
- En ce qui concerne l'élargissement des capacités d'intervention : il aurait été possible de déterminer des plages horaires plus larges pour l'intervention à domicile mais il est apparu que les besoins exprimés par les familles conduisaient les opérateurs à prendre en charge les défunts à domicile. Les professionnels peuvent ainsi, sans risquer de mettre en péril leur habilitation, rendre un service au plus près des familles endeuillées qui sollicitent, selon les conditions de le mort de leur proche, une intervention rapide, une prise en charge au plus près de leurs attentes.

3.2. OPTION RETENUE

Suppression de l'obligation de dépôt du devis en mairie par les opérateurs funéraires

L'option retenue consiste à supprimer l'obligation de dépôt du devis en mairie qui constitue une mesure inopérante aujourd'hui.

Elargir les possibilités d'intervention à domicile des opérateurs funéraires en cas de décès

L'option retenue consiste à supprimer les restrictions de l'intervention à domicile des opérateurs funéraires en cas de décès quelle que soit l'heure de la journée. Les conditions de décès de certaines personnes peuvent être marquantes voire traumatisantes pour les proches qui ne peuvent alors pas attendre une intervention hors heure ouvrable.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie les articles L. 2223-21-1 et L. 2223-33 du CGCT.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les entreprises de pompes funèbres, quelle que soit leur forme (régie, associations ou entreprises) verront leur quotidien et leur activité facilités par les mesures proposées. Du point de vue du dépôt du devis en mairie, cela évitera l'envoi de documentation à intervalles réguliers ainsi que la mise à jour des tarifs. S'agissant de l'élargissement de l'intervention des opérateurs funéraires à domicile, la mesure permettra aux entreprises d'être davantage réactives vis-à-vis des familles endeuillées.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

La proposition formulée constitue une mesure d'amélioration des conditions d'exercice de la profession qui n'engendre pas d'avantage économique aux opérateurs funéraires. Elle poursuit un objectif d'intérêt général tenant à la fois de la garantie d'un service public au plus près des citoyens mais également un maintien de la santé et de la salubrité publique lorsque les circonstances du décès à domicile nécessitent une intervention rapide des pompes funèbres.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure concernant la fin du dépôt du modèle de devis en mairie allègera la charge des services administratifs des collectivités concernées qui réceptionnent ces documents.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

L'élargissement des possibilités d'intervention à domicile des opérateurs funéraires permet aux familles de solliciter le service public funéraire dans des conditions plus rapides. Concrètement, les proches d'un défunt décédé à domicile ne se verront plus contraintes de « garder » le corps à domicile en attendant de se rendre dans une agence funéraire. Impacts environnementaux

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Les dispositions doivent obligatoirement faire l'objet d'un avis simple du Conseil national d'évaluation des normes (article L.1212-2 du CGCT) et du Conseil national des Opérations funéraires (article L. 1241-1 du CGCT).

Le présent article a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) le 2 avril 2026.

Le présent article a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil national des Opérations funéraires (CNOF) le 23 mars 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

En l'absence de dérogation pour les collectivités régies par le principe d'identité législative ni d'extension dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative, aucune consultation d'une collectivité ultramarine n'est nécessaire.

L'article inséré dans le CGCT est applicable :

- en France métropolitaine,
- dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution,
- dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin et de Saint-Barthélémy.

L'article n'est applicable ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie-française ni à Wallis-et-Futuna.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Article 34 – Accroître les prérogatives du représentant de l'Etat lors de l'instruction d'une demande d'autorisation de création ou d'extension d'un crématorium

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

[L'article L.2223-40 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT) dispose que :

« Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sont seuls compétents pour créer et gérer les crématoriums et les sites cinéraires. (...) »

Toute création ou extension de crématorium ne peut avoir lieu sans l'autorisation du représentant de l'Etat dans le département, accordée après une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre 1er du code de l'environnement et un avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques. ».

Le recours à la crémation s'est considérablement étendu ces vingt dernières années : aujourd'hui environ 50 % des défunts sont crématisés ce qui démontre l'intérêt pour ce mode de sépulture.

Dans ce contexte, la création de crématoriums est en plein essor pour répondre à la demande : le nombre de crématoriums est passé de 175 en 2014 à près de 230 en 2024. Nonobstant quelques disparités territoriales (absence de crématorium dans certains territoires), les capacités actuelles de crémation permettent de répondre à la demande.

Pourtant dans quelques départements des initiatives non coordonnées entre collectivités visant l'implantation de nouveaux équipements sont constatées, ce qui fait peser un risque sur les finances des collectivités qui portent le dispositif. Certaines initiatives conduisent en outre à mettre en péril des sites existants. En effet, lorsque plusieurs équipements sont proches, ils se font concurrence et les recettes « promises » par son déléguant à la collectivité dans le cadre de la délégation de service public qu'elle a passée ne sont pas atteintes.

Ce contexte conduit le Gouvernement à envisager de mettre à disposition du représentant de l'Etat dans le département des éléments d'étude de marché lui permettant, dans le cadre d'une demande d'autorisation de création ou d'extension d'un crématorium, d'apprécier la viabilité économique d'un tel équipement. Il s'agit

de préserver les finances des collectivités qui peuvent être à l'initiative d'investissements lourds.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des « principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ».

En vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », mais chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'article L.2223-40 du CGCT (précité) prévoit que le préfet de département se prononce sur les demandes des communes et/ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de création ou extension de crématorium, sur le fondement d'une enquête publique.

Or, l'enquête publique, définie aux articles L.123-1 et suivants du code de l'environnement, ne comprend que des éléments d'appréciation de nature technique et environnementale, sans analyse de la viabilité économique du projet. Le préfet ne peut donc pas s'opposer à un projet sur ce fondement.

Il en est de même pour l'avis donné par le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST).

C'est pourquoi il apparaît nécessaire d'introduire, au sein des dispositions de l'article L.2223-40 du CGCT des éléments concernant la viabilité économique du projet afin que les porteurs de projet complètent cet aspect.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par le présent article est de permettre au préfet de département de s'opposer à un projet de création ou d'extension de crématorium par une collectivité qui ne serait pas viable économiquement.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le maintien de la situation actuelle a été envisagé, mais il ne répondrait pas à la nécessité d'une meilleure évaluation de la viabilité économique des nouveaux crématoriums.

Une autre option aurait été de créer une obligation d'adoption d'un schéma national pour une meilleure implantation des crématoriums en France. Cependant cette dernière solution pouvait porter atteinte au principe de libre administration des collectivités, en les obligeant à créer un crématorium sur leur territoire.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à introduire des éléments d'appréciation de la viabilité économique, dans le dossier déposé par le pétitionnaire (commune ou EPCI) demandant la création ou l'extension d'un crématorium, que les services de l'Etat pourront examiner pour apprécier la pertinence de l'investissement.

Le pétitionnaire pourra ainsi éclairer le préfet en précisant dans son dossier le nombre de décès sur son territoire, le nombre actuel de crémations, une cartographie de l'implantation des autres crématoriums et leur chiffre d'activité. Le dossier pourra aussi contenir des simulations de recettes en fonction du prix envisagé de la crémation ainsi qu'un tableau d'amortissement des crédits engagés.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie l'article L. 2223-40 du CGCT.

La modification introduite ne restreint pas la volonté ou non de la collectivité de créer ou d'étendre un crématorium. Cet ajout vise à protéger la collectivité vis-à-vis des investissements qu'elle souhaite faire.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Les présentes modifications n'ont pas d'impact sur le budget de l'Etat, les créations et extensions de crématoriums étant à la main des communes et des EPCI.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Il s'agit d'une mesure protectrice pour éviter qu'elles engagent des fonds sur un projet qui n'apparaîtrait pas viable.

L'impact financier de la production d'éléments d'appréciation de nature économique pourra être variable en fonction de la taille de la collectivité concernée mais cet investissement est mineur par rapport au risque financier encouru.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les services préfectoraux devront instruire des éléments supplémentaires mais ils leur permettront de mieux comprendre le projet et d'éclairer la décision du préfet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Les modifications proposées vont dans le sens d'une plus grande et d'une meilleure répartition des équipements funéraires sur le territoire en fonction des besoins de la population.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité

énergétique et la prévention des risques naturels

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Les dispositions doivent obligatoirement faire l'objet d'un avis simple du Conseil national d'évaluation des normes (article L.1212-2 du CGCT) et du Conseil national des Opérations funéraires (article L. 1241-1 du CGCT).

Le présent article a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) le 2 avril.

Le présent article a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil national des Opérations funéraires (CNOF) le 23 mars 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article est applicable le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

En l'absence de dérogation pour les collectivités régies par le principe d'identité législative (article 73 de la Constitution), ni d'extension dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (article 74 de la Constitution), aucune consultation d'une collectivité ultramarine n'est nécessaire.

L'article inséré dans le CGCT est applicable :

- en France métropolitaine,
- dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution,
- dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

L'article n'est applicable ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie-française, ni à Wallis-et-Futuna.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Article 35 – Supprimer l'obligation de créer une caisse des écoles

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les caisses des écoles ont été instituées par la loi du 10 avril 1867 dite loi Duruy et ont été rendues obligatoires dans chaque commune par la loi du 28 mars 1882. Cette loi fait partie des grandes lois éducatives françaises. C'est l'une des lois qui a permis la généralisation de la scolarisation en France, dans un contexte où les parents pauvres y étaient réfractaires pour des raisons financières, les enfants apportant un salaire d'appoint nécessaire pour faire vivre les familles aussi bien dans le milieu agricole qu'industriel.

Dans ce contexte du travail généralisé des enfants (sauf dans les familles aisées), les caisses des écoles avaient pour **objet** de faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille.

Ces missions ont fait l'objet d'une évolution significative par l'article 130 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui permet d'étendre les compétences de ces caisses à des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degré.

Ainsi, [l'article L. 212-10 du code de l'éducation](#) prévoit que :

« Une délibération du conseil municipal crée, dans chaque commune, une caisse des écoles, destinée à faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille.

Les compétences de la caisse des écoles peuvent être étendues à des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degrés. A cette fin, la caisse des écoles peut constituer des dispositifs de réussite éducative.

Lorsque la caisse des écoles n'a procédé à aucune opération de dépenses ou de recettes pendant trois ans, elle peut être dissoute par délibération du conseil municipal.

Le revenu de la caisse se compose de cotisations volontaires et de subventions de la commune, du département ou de l'Etat. Elle peut recevoir, avec l'autorisation du représentant de l'Etat dans le département, des dons et des legs.

Plusieurs communes peuvent se réunir pour la formation et l'entretien de cette caisse. »

Ces dispositions obligent les communes à créer une caisse des écoles, même si les maires ne leur donnent aucun rôle.

Aujourd'hui, cette obligation d'avoir une caisse des écoles est obsolète.

Le contexte est très différent, avec l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans, le système des bourses et le développement des aides sociales, dont les allocations familiales mises en place après la seconde Guerre mondiale. Il y a aussi les allocations de rentrée scolaire qui permettent aux parents des familles défavorisées de payer les vêtements et équipement scolaire. Pour la rentrée scolaire, ces allocations ont bénéficié à 23 392 par famille soit 36 928 enfants. Elles s'élèvent à 423,48 € par enfant âgé de 6 à 10 ans, 446,85 € par enfant âgé de 11 à 14 ans et 462,33 € par enfant âgé de 15 à 18 ans.

Depuis la loi Duruy, la fréquentation de l'école n'est plus un sujet de politique publique.

On observe un rôle très différent des caisses des écoles selon la taille des communes ou l'organisation des communes.

Les caisses des écoles peuvent exercer des missions de gestion de la restauration scolaire, des fournitures, des classes découvertes, des activités parascolaires, la garderie, l'aide aux devoirs, le transport scolaire, bref toutes les activités périphériques à la scolarité de l'enfant. La réussite éducative, programme de la politique de la ville (suivi individualisé des enfants du 1^{er} degré en difficulté) prévue dans les quartiers politique de la ville (QPV) peut être gérée par la caisse des écoles mais aussi par la commune ou l'intercommunalité (et même de façon obligatoire, pour les communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles).

La réussite éducative est l'exemple même d'un programme éducatif qui bénéficie aux enfants des QPV, mais gérée par le budget de l'intercommunalité et non par une caisse des écoles (quand les QPV sont dans une commune, membre d'une communauté de communes). C'est bien une activité éducative (suivi individualisé des enfants qui ont des difficultés de comportement à l'école ou des difficultés scolaires).

Néanmoins, toutes ces activités sont prises en charge directement par le budget des communes qui, pour des raisons de facilités de gestion et de gouvernance, préfèrent ne pas avoir recours aux caisses des écoles qui obligent à créer un conseil d'administration, comme la loi le permet après 3 ans de non-activité de la caisse.

Concrètement, les communes qui n'ont plus de caisse des écoles, continuent à avoir des services de restauration scolaire, de l'aide aux devoirs (obligatoire en vertu de la loi) et d'autres prestations proposées aux familles.

Aujourd'hui, la caisse des écoles n'est plus un objet de politique de publique mais se réduit à un outil de gestion.

Plutôt que de maintenir des caisses des écoles inactives, permettant le cas échéant leur suppression au bout de trois ans, il est proposé de laisser aux élus de la commune, selon le principe de la libre administration des collectivités territoriales, le choix de créer ou non une caisse des écoles. Les modalités de gestion des activités périphériques à la scolarité doivent en effet rester au choix des élus.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des « *principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ».

En vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus* », mais chacune d'elles le fait « *dans les conditions prévues par la loi* ».

1.3. LA CAISSE DES ECOLES EST DEVENUE UN SIMPLE SUPPORT DE GESTION ET BUDGETAIRE. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les dispositions relatives à l'obligation de création de la caisse des écoles par les collectivités étant prévues dans le code de l'éducation, rendre leur création facultative nécessite de modifier par la loi.

Il s'agit d'aller plus loin, dans la liberté de gestion accordée aux communes, que la faculté prévue par la loi de dissoudre une caisse des écoles inactive pendant 3 ans. Il apparaît en effet inutile de garder obligatoirement une caisse des écoles si elle peut être dissoute 3 ans plus tard. La mesure, qui rend facultative l'existence d'une caisse, vise ainsi à permettre aux communes, le cas échéant, de les supprimer sans condition.

L'objectif est de donner de la latitude aux élus dans la gestion de l'activité scolaire. La loi de 1867 nécessite d'être modifiée.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'obligation de créer une caisse des écoles prévue en 1867 n'est plus adaptée à la situation de la scolarisation des enfants. La caisse est devenue un outil de gestion des élus communaux qui peuvent déjà choisir de maintenir ou pas une caisse des écoles.

En la rendant facultative, on évite aux élus des démarches administratives contraignantes avec la création d'un conseil d'administration dont la composition est compliquée à respecter (art 212-26 du code de l'éducation : maire, inspecteur de l'éducation nationale, un membre désigné par le préfet, 2 conseillers municipaux, 3 membres élus par des associations).

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le maintien de la situation actuelle a été envisagée, mais ne répond pas à la difficulté constatée : la lourdeur administrative du conseil d'administration alors même qu'une gestion en direct par la commune, notamment dans les communes de petite taille est tout à fait possible et ne dégraderait pas le niveau de prestation offert aux enfants puisqu'il est encadré par la loi.

L'option retenue consiste à introduire la possibilité de créer ou non une caisse des écoles dans le code de l'éducation.

3.2. OPTION RETENUE

Il est proposé de rendre facultative la création de caisses des écoles. L'article permet également que des caisses existantes soient dissoutes par délibération du conseil

municipal, ce qui est déjà le cas mais uniquement lorsqu'une caisse est inactive depuis trois ans.

La mesure prévoit que les biens, droits et obligations des caisses, comprenant le contrat des personnels non titulaires, soient transférés à la commune. Les sommes détenues doivent être consacrées aux missions confiées aux caisses : faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leurs familles, réaliser des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degré.

Enfin, l'article prévoit que les communes sont tenues de respecter les conditions des dons et legs attachés aux biens qu'elle recueille.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le conseil municipal retrouve la pleine maîtrise de sa politique éducative, social et culturel en faveur des enfants, en pouvant déterminer sa forme juridique la plus adaptée aux réalités locales. Cette mesure de simplification s'inscrit dans une politique de confiance envers les élus, de modernisation de l'action publique locale et de réduction des rigidités administratives inutiles, et reste sans incidence sur l'engagement des communes en faveur de la réussite scolaire et de la justice sociale.

En supprimant l'obligation de création d'une caisse des écoles, elle facilitera la vie juridique des élus communaux qui pourront souverainement décider du meilleur support budgétaire, comptable et de gouvernance des activités périphériques à la gestion scolaire.

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie l'article L. 212-10 du code de l'éducation, dans le cadre de la compétence que l'article 72 de la Constitution confie au législateur pour déterminer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

L'accès à l'école est garanti par l'Etat. Cela se traduit au niveau départemental par un suivi poussé par la direction des services départementaux de l'éducation nationale de la scolarisation de chaque enfant. C'est un suivi partagé avec le préfet de département qui dispose, au titre de l'ordre public, la liste des enfants non scolarisés. Ainsi, cet accès relève de la responsabilité de l'Etat et non de la commune.

Lorsque la DSDEN constate qu'un enfant n'est pas scolarisé, un inspecteur de l'éducation nationale se rend dans la famille. Des poursuites pénales peuvent, le cas échéant, être engagées.

Par ailleurs, depuis la loi Duruy de 1867, des systèmes d'aides nationales gérées par l'Etat (bourses) et des organismes paritaires (CAF pour les allocations familiales) ont été mis en place.

Enfin, les communes qui souhaitent accorder des aides peuvent le faire dans le cadre de leur politique scolaire.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

C'est une mesure de simplification puisque les collectivités n'auront plus l'obligation de créer une caisse des écoles mais, parallèlement, elle n'empêchera pas celles qui le

souhaitent de maintenir leur caisse quand elles estiment que ce support administratif est approprié. La mesure ne porte donc, par elle-même, aucun préjudice aux collectivités ni aux politiques qu'elles mènent en faveur des enfants scolarisés.

Le service de la scolarité de la commune n'aura plus la gestion administrative de la caisse. Il aura également une meilleure maîtrise, sous l'autorité du maire, de la politique éducative de la commune car un service de l'éducation gère beaucoup de dispositifs d'éducation : les cités éducatives en sont un bon exemple : c'est un dispositif de la politique de la ville copartagé avec la direction départementale de l'éducation nationale et le préfet de département.

Cela pourra conduire, le cas échéant, à unifier dans un seul service toute la politique éducative d'une commune.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité

énergétique et la prévention des risques naturels

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) le 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

En l'absence de dérogation pour les collectivités régies par le principe d'identité législative (article 73 de la Constitution) ou d'extension dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (article 74 de la Constitution), aucune consultation d'une collectivité ultramarine n'est nécessaire.

L'article inséré dans le CGCT est applicable :

- en France métropolitaine,
- dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution,
- dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

L'article n'est applicable ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie-française, ni à Wallis-et-Futuna.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert pas de texte d'application.

Article 36 – Simplifier l’attribution des droits simples et de la délivrance de la carte mobilité inclusion

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

➤ Attribution des droits par la MDPH

L'évaluation globale et individualisée des besoins par la MDPH constitue l'étape fondamentale dans l'accès aux droits et prestations. Sur la base de l'évaluation réalisée par l'équipe pluridisciplinaire et des souhaits exprimés par la personne concernée dans son projet de vie, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) prend les décisions relatives à l'ensemble des droits de cette personne notamment en matière d'attribution de prestations et d'orientation.

Le formulaire actuel Cerfa 15692*01 de demande dite "générique" constitue le support principal de la démarche de demande de droit et permet ainsi à la personne concernée, ou à son représentant légal, d'exprimer ses besoins et ses attentes sans avoir à solliciter expressément un droit ou une prestation.

Parmi les demandes déposées en MDPH, la RQTH et la CMI représentent une part importante d'entre elles. En 2023, parmi les 4 millions de demandes déposées relatives aux droits et prestations pour les adultes, plus de la moitié concernent ces deux droits. La RQTH a représenté 702 900 demandes. La CMI mention "invalidité" ou "priorité" a représenté, en 2023, 775 900 demandes et la CMI mention "stationnement" 736 000 demandes.

Les droits ouverts par les MDPH sont pour un certain nombre d'entre eux, des droits simples qui correspondent à l'attribution d'un seul droit. Ainsi, une étude de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) réalisée auprès de 27 maisons départementales aux personnes handicapées (MDPH) a mis en évidence que 37% des bénéficiaires de décisions de la MDPH, n'ont qu'un seul droit ouvert.

La carte mobilité inclusion et la reconnaissance de la qualité de travailleur (RQTH) handicapés figurent également parmi les droits le plus souvent concernés lorsqu'un seul droit est attribué. Ainsi, selon la même enquête :

- 22% des bénéficiaires de la population totale n'ont que la CMI (plusieurs mentions possibles) dans leur bouquet de droits. Parmi eux, 16% n'ont qu'une CMI mention "stationnement".

- 53% des adultes (20-60 ans) bénéficiaires de droits ont un bouquet exclusivement professionnel et, parmi eux, 27% ont une RQTH seule.

➤ Attribution simplifiée des mentions de la carte mobilité inclusion aux personnes âgées en perte d'autonomie

La carte mobilité inclusion est délivrée par le président du conseil départemental aux personnes physiques en situation de handicap, quel que soit leur âge.

Au 1^{er} janvier 2017, la carte mobilité inclusion, portant les mentions « invalidité » (ci-après CMI-I), « priorité » (CMI-P) et « stationnement pour personnes handicapées » (CMI-S) s'est substituée aux anciennes cartes d'invalidité, de priorité et de stationnement. Cette mesure visait à permettre aux titulaires d'attester des droits individuels attribués grâce à un titre sécurisé au format harmonisé.

Lorsqu'elles attestaient de droits ouverts sans limitation de durée, les anciennes cartes papier ne comportaient pas de date de fin de validité. [Le IX de l'article 107 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique](#) a prévu un passage progressif d'une génération de titres à l'autre en leur conférant une date butoir de fin de validité fixée au 31 décembre 2026.

En principe, la décision d'attribution d'une mention CMI est prise par le président du conseil départemental sur l'appréciation de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). Les demandes sont alors adressées par les personnes aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

En 2020, près de 40 % des demandes de mentions CMI déposées auprès des MDPH correspondaient à des usagers de 60 ans et plus et, parmi les personnes bénéficiant uniquement d'un droit de type CMI, 96% avait plus de 60 ans.

Afin de répondre à ce constat, la mission d'évaluation des droits CMI peut, depuis le 1^{er} janvier 2017 dans le cadre de l'adoption de la loi pour une République numérique en 2016, être partagée entre les MDPH et les départements s'agissant d'une partie du public âgé sur décision du président du conseil départemental. Ce dernier peut ainsi confier à l'équipe médico-sociale (EMS APA), chargée de l'évaluation des droits à l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile (APA), la mission d'évaluer le droit aux CMI-P et CMI-S au regard des critères d'attribution prévus par l'article L. 241 -3 du code de l'action sociale et des familles (station debout pénible, capacité de mobilité pédestre réduite). Le fait générateur de la compétence de l'EMS APA reste l'existence d'une demande d'APA, dont le bénéfice est ouvert aux personnes âgées de soixante ans et plus. L'EMS APA n'est pas habilitée à attribuer une CMI-I, la fixation du taux d'invalidité au regard du guide barème restant une prérogative exclusive de l'équipe

pluridisciplinaire de la MDPH, en particulier pour les cas complexes où ce-dernier excède 80 % pour bénéficier de la CMI-I.

Parallèlement, une « automaticité » de l'attribution des mentions a également été instaurée depuis 2017. Les CMI-I et CMI-S constituent des droits connexes à la décision d'attribution de l'APA, à domicile comme en établissement : sans que les critères d'attribution de droit commun aient besoin d'être examinés (pas de fixation du TI), ces mentions sont attribuées de plein droit à ses bénéficiaires lorsqu'ils ont été classés au sein des groupes iso-ressources (GIR) 1 et 2 de la grille « Autonomie Gérontologie Groupe Iso Ressources » (AGGIR).

Ce caractère de plein droit concerne l'ouverture du droit et s'impose au président du conseil départemental sur simple demande de la personne éligible par recueil de son consentement par le département.

Par ailleurs, l'expérimentation de fusion des sections « dépendance » et « soins » des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) n'a pas prévu d'extension de cette attribution de plein droit. Or, les résidents des établissements participant à cette expérimentation perdent la qualité de bénéficiaire de l'APA et ne peuvent donc plus faire jouer leur classement en GIR 1 – GIR 2. En l'état actuel du droit, il leur est donc nécessaire d'adresser une demande à la MDPH pour avoir une CMI-I après évaluation par la CDAPH.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'attribution des mentions CMI aux personnes physiques constitue une compétence dévolue aux départements. Ces derniers sont membres des groupements d'intérêt public MDPH.

L'article 72, alinéa 3 de la Constitution prévoit que « dans les conditions prévues par la loi, [les collectivités territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

En outre, l'article 34 de la Constitution prévoit que « la loi détermine les principes fondamentaux de (..) la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources (...), et de la sécurité sociale. »

Les dispositions régissant les compétences des collectivités locales, et spécialement du département, relèvent donc de la loi.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

➤ Attribution de droits simples par la MDPH

Il apparaît nécessaire de simplifier les règles législatives régissant l'attribution des droits relatifs à la RQTH et la CMI en instaurant une procédure spécifique de demande concernant ces deux droits qui représentent une partie significative de l'activité des MDPH.

Le cadre législatif actuel impose à l'équipe pluridisciplinaire d'évaluer les besoins de compensation de la personne en situation de handicap sur la base de son projet de vie. Cette évaluation nécessite de mobiliser des professionnels de différentes compétences en fonction des particularités de la situation de la personne en situation de handicap. Sur la base de cette évaluation, la CDAPH prend les décisions relatives à l'ensemble des droits de la personne.

Le cadre réglementaire ouvre la possibilité pour cette commission d'adopter une procédure simplifiée de prise de décision. La CDAPH peut alors siéger en formation restreinte pour prendre des décisions dans certaines matières limitativement énumérées, telles que l'attribution de la RQTH.

Cette procédure ne permet pas de simplifier l'étape d'évaluation des besoins des personnes lorsque les besoins exprimés ne portent que sur l'attribution de la RQTH ou de la CMI.

➤ Attribution simplifiée des mentions de la carte mobilité inclusion aux personnes âgées en perte d'autonomie

Il apparaît nécessaire d'approfondir la démarche de simplification de la délivrance de la carte mobilité inclusion. Pour parvenir aux objectifs poursuivis (infra 2.2.) il est nécessaire de recourir à la loi pour modifier les dispositions législatives suivantes :

- Le III de l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles restreint le

- périmètre des missions que le président du conseil département peut confier à l'EMS APA à l'attribution sur évaluation des seules CMI-P et CMI-S ;
- Le II du même article détermine limitativement les critères d'attribution de plein droit des mentions CMI en tant que droits connexes ;
 - L'article 107 de la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique fixe la date butoir de fin de validité des anciennes carte papier.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

➤ Attribution de droits simples par la MDPH

La mesure proposée vise à créer une procédure simplifiée d'attribution de la RQTH et de la CMI lorsque le besoin exprimé par la personne ne porte que sur ces deux droits.

Il en est attendu, d'une part, une simplification de la démarche de demande pour ces deux droits, et d'autre part, une réduction des délais d'attribution en allégeant le traitement par les MDPH.

➤ Attribution simplifiée des mentions de la carte mobilité inclusion aux personnes âgées en perte d'autonomie

La mesure proposée vise à faciliter la délivrance de CMI aux demandeurs en allégeant les conditions d'exercice des missions d'attribution pour les départements et les MDPH en :

- Renforçant l'attribution de plein droit des mentions de la CMI aux bénéficiaires de l'APA ainsi qu'aux résidents des EHPAD participant à l'expérimentation de fusion des sections ;
- Permettant aux présidents des conseils départementaux de confier à l'EMS APA l'attribution, sur évaluation, de la mention "invalidité" aux demandeurs et bénéficiaires de l'APA qui ne relèveraient pas des GIR 1-2 pour lesquels c'est automatique ;
- Repoussant de 5 ans la péremption automatique des anciennes cartes papier d'invalidité, de priorité et de stationnement au 31 décembre 2031, pour limiter les risques de pertes de droit.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

➤ Pour l'attribution des droits simples par la MDPH

Il aurait pu être envisagé de revoir le formulaire Cerfa 15692*01 en fléchant, dès la première page, un parcours de remplissage spécifique pour les demandes de RQTH et de CMI. Outre les données relatives à l'identification de la personne et à certaines informations générales, le demandeur serait alors invité à ne remplir que les parties nécessaires à l'évaluation de sa demande de RQTH (volet « Vie professionnelle) ou de CMI (une partie des éléments exprimés dans le volet « Vie quotidienne »).

Cette option aurait allégé et facilité le dépôt des demandes pour les usagers tout en conservant le cadre actuel des procédures des MDPH. Cette option n'aurait toutefois pas permis de simplifier les démarches d'attribution des droits relatifs à la RQTH et à la CMI. En effet, le cadre législatif impose une évaluation globale qui devrait être mise en œuvre et qui impliquerait la demande de pièces justificatives complémentaires pour permettre à l'équipe pluridisciplinaire de réaliser l'évaluation individuelle et globale de l'ensemble des besoins à laquelle elle est tenue.

Il pourrait être envisagé, pour alléger réellement le traitement, que le demandeur renonce expressément à se voir proposer le bénéfice des autres droits prévus par la législation en vigueur. Cette option entraînerait des risques juridiques de contentieux.

➤ Pour l'attribution des mentions de la carte mobilité inclusion aux personnes âgées en perte d'autonomie

Concernant l'attribution sur évaluation, il pourrait être envisagé d'étendre les missions assumées par l'EMS APA en vertu du III de l'article L. 241-3 du CASF au-delà des demandeurs et des bénéficiaires de l'APA-D. Il s'agirait alors de permettre au département de prendre en charge, en lieu et place des MDPH, les demandes de mentions déposées par deux sous-groupes :

- d'une part, les personnes présentant une perte d'autonomie (GIR 1 – GIR 4) mais ne déposant pas de demande d'APA-D pour des motifs d'ordre financier ou de convenances personnelles ;
- d'autre part, les personnes autonomes ou présentant une perte d'autonomie faible (GIR 5 – GIR 6) qui relèvent, le cas échéant, de l'action sociale facultative des caisses de retraite.

Cette option modifierait toutefois structurellement le périmètre de la compétence du département.

Il pourrait également être envisagé de rendre obligatoire pour l'EMS APA l'exercice de ces missions d'attribution, actuellement facultatives. Cette option réduirait cependant le pouvoir de décision des présidents de conseils départementaux d'organisation des services et donc la libre administration des collectivités territoriales.

Concernant l'attribution de plein droit, il pourrait être envisagé de délivrer la carte mobilité inclusion portant la mention « invalidité » aux bénéficiaires de l'APA classés en GIR 3. Toutefois, les données disponibles à date ne permettent pas d'affirmer que l'ensemble du public GIR 3 présenterait un taux d'invalidité supérieur à 80 %. Cette délivrance « automatique » pourrait donc excéder l'aller-vers un public à bon droit et la lutte contre le non-recours. Par ailleurs, cette évolution présenterait un coût budgétaire important au regard des avantages fiscaux associés (1/2 part supplémentaire).

Concernant la prorogation de la date butoir de fin de validité des anciennes cartes papier, il pourrait être envisagé de maintenir la date butoir du 31 décembre 2026. Cette option présenterait toutefois un risque de rupture dans l'effectivité des droits ouverts à un public vulnérable, à destination duquel l'aller-vers pourrait être rendu malaisé par l'absence d'exhaustivité des bases de données relatives aux titres délivrés avant 2017. Cela concerne vraisemblablement encore plus de 100 000 personnes (7 000 cartes dans le Var, 3 000 en Meurthe-et-Moselle sur des estimations provisoires) pour lesquelles l'interruption de droits ouverts au motif que le titre est échu pourrait sembler excessive.

Cela concerne, par ailleurs, les titres délivrés par l'ONACVG (anciens combattants et victimes de guerre) avant 2017 également, pour lesquels la rupture de droit serait tout aussi pénalisante.

3.2. OPTION RETENUE

➤ Pour l'attribution des droits simples par la MDPH

La mesure propose de prévoir qu'une personne puisse demander un seul droit dit « simple » en renonçant, de manière libre et éclairée, à l'évaluation globale de sa situation réalisée par l'équipe pluridisciplinaire de la MDPH.

Cette nouvelle procédure ne serait mise en place que pour les demandes des demandes de RQTH et de CMI. En effet, ce sont pour ces droits que la fréquence d'attribution de droits uniques est la plus importante.

Une bascule vers une demande d'évaluation de l'ensemble des droits serait toujours possible en parallèle ou par la suite.

Il est donc proposé de créer une procédure de demande pour les seules RQTH et CMI. La CMI est attribuée avec plusieurs mentions possibles : mention "invalidité", "priorité" ou "stationnement".

Il est proposé de prévoir que les mentions de la CMI concernées par cette procédure d'attribution ne soient pas les mêmes en fonction d'un âge qui sera fixé par arrêté. On peut noter que 58% des personnes âgées d'au moins 60 ans ne sont concernées que par une attribution de la CMI. En dessous de cette barrière d'âge, les personnes relèvent automatiquement des dispositifs pour les personnes en situation de handicap. Il convient de tenir compte néanmoins du fait que pour certains droits, c'est une condition d'activité qui est retenue par priorité par rapport à l'âge. La limite sera donc fixée de façon à ce que la procédure simplifiée interfère le moins possible avec les autres droits accessibles aux intéressés, de façon à limiter les cas de double dossier.

La procédure d'attribution des seuls droits afférents à la RQTH et à la CMI consistera en une évaluation limitée à ces seuls droits sur demande de la personne qui remplira dans ce but, un formulaire dédié. Cette évaluation circonscrite à un seul droit ne nécessite pas la mobilisation de plusieurs membres de l'équipe pluridisciplinaire. Le plan personnalisé de compensation qui est élaboré par l'équipe à l'issue de l'évaluation n'est pas prévu dans le cadre de cette procédure.

La CDAPH pourra attribuer le droit à la RQTH ou à la CMI en fonction de l'évaluation limitée à ces seules demandes.

- *Pour l'attribution des mentions de la carte mobilité inclusion aux personnes âgées en perte d'autonomie*

Concernant l'attribution sur évaluation, il est proposé de permettre aux EMS APA de se voir confier la fixation du taux d'invalidité, sur la base du guide barème comme le ferait la CDAPH, afin d'instruire les demandes de CMI-I déposées par les demandeurs et bénéficiaires de l'APA-D (public de plus de 60 ans, possibilité ouverte à l'EMS APA sur décision du PCD comme aujourd'hui pour CMI P et S).

Concernant l'attribution de plein droit, il est proposé de :

- Faire des CMI-P et CMI-S des droits connexes au bénéfice de l'APA pour les bénéficiaires classés en GIR 3 ;

- Faire de la CMI-P un droit connexe au bénéfice de l'APA pour les bénéficiaires classés en GIR 4.

Concernant le toilettage législatif permettant le maintien des droits pour les personnes (dispositions non codifiées) :

- L'article 107 de la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique est modifié pour fixer la date butoir de fin de validité des anciennes carte papier (y-compris les cartes ONACVG) au 31 décembre 2031.
- Un ajustement du droit applicable aux EHPAD expérimentateurs de la fusion des sections autonomie et dépendance (LFSS 2024, art. 79) est proposé, garantissant la continuité du droit. Cette disposition protège les droits des résidents tout en évitant une charge matérielle excessive pour les départements et l'Imprimerie nationale.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Cet article modifie le code de l'action sociale et des familles (création d'un article L. 146-8-1 et modification de l'article L. 241-3)

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Cet article ne vise pas à transposer en droit français des normes internationales ou européennes.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Pas d'impact de la mesure de simplification de la procédure d'attribution de la RQTH et de la CMI, cette dernière ne modifiant pas les critères d'éligibilité aux droits.

Pas d'impact de la mesure d'élargissement à l'EMS APA de la délivrance de la CMI-I, cette dernière se faisant sur les mêmes critères d'évaluation (guide barème) que par la CDAPH.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

La mesure vise à une meilleure organisation des professionnels de l'accompagnement des personnes âgées et en situation de handicap et donc à une meilleure qualité de service rendu à l'utilisateur.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure de mise en œuvre d'une procédure simplifiée d'attribution de droits simple permet d'alléger la charge de travail qui pèse sur les MDPH qui sont financées pour partie par les conseils départementaux.

La mesure de simplification de délivrance de la CMI est de nature à réduire le volume de demandes prises en charge par la MDPH, par l'extension des missions de l'EMS APA d'attribution sur évaluation, sans accroître la charge de cette dernière puisqu'une part plus importante des bénéficiaires APA relèvera d'une attribution de plein droit. Il conviendra d'assurer la formation des EMS APA à l'évaluation au moyen du guide barème, afin qu'ils puissent déterminer un taux d'invalidité supérieur à 80 % comme le ferait une MDPH.

Par ailleurs, l'attribution automatique de la CMI-S pour les bénéficiaires de l'APA classés en GIR 3 pourrait avoir un impact sur les collectivités territoriales en matière d'occupation des places réservées et de recettes de stationnement. Toutefois, il convient de relativiser l'impact, puisque les bénéficiaires de l'APA classés en GIR 3 peuvent déjà demander et obtenir cette CMI-S, sur la base d'une évaluation. Par ailleurs, la gratuité du stationnement ne concernera qu'un nombre restreint de

collectivités, puisqu'il est estimé qu'environ 800 communes ont déployé un stationnement payant⁷⁰.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mesure de simplification de l'attribution des droits de la RQTH et de la CMI par les MDPH est de nature à réduire la charge de travail des MDPH.

La mesure d'élargissement de l'automatisme de la délivrance de la CMI est de nature à réduire la charge de travail des MDPH et des EMS APA des départements.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Les personnes en situation de handicap sont concernées à titre principal par les mesures proposées, dans la mesure où il s'agit, d'une part, de réduire les délais d'attribution de certains droits et, d'autre part, de simplifier les démarches pour les obtenir (CMI et RQTH).

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

⁷⁰ [Stationnement payant | Collectivités Locales](#)

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le texte a fait l'objet de plusieurs consultations obligatoires :

- Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026 ;
- Le Conseil de de la Caisse nationale de solidarité et d'autonomie conformément à l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale a rendu un avis le 30 mars ;
- Le Conseil de l'âge du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), conformément à l'article L142-1 du code de l'action sociale et des familles, a rendu un avis le 3 avril 2026 ;
- Le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), conformément à l'article L. 146-1 du code de l'action sociale et des familles, a rendu un avis le 8 avril 2026 ;

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les autres dispositions entreront en vigueur une fois les textes d'application pris.

5.2.2. Application dans l'espace

Application dans les départements d'outre-mer et en Corse.

5.2.3. Textes d'application

Le texte nécessitera un arrêté d'application fixant un âge à partir duquel sera possible l'application de la procédure simplifiée concernant la CMI.

TITRE VI - DISPOSITIONS DIVERSES

Article 37 – Renforcement du Conseil national d'évaluation des normes.

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La [loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création du Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics](#) a confié à cette instance la mission d'évaluer les normes applicables à ces entités se substituant ainsi à la commission consultative des normes (CCEN) à compter de 2014 créée, au sein du comité des finances locales (CFL) par la [loi de finances rectificative n° 2007-1824 du 25 décembre 2007](#).

A cette fin et conformément aux [articles R.1213-1 et suivants](#) du code général des collectivités territoriales, le Conseil national est composé de 36 membres dont 23 représentants des collectivités territoriales, 4 représentants du Parlement et 9 représentants des administrations compétentes de l'Etat.

Sur le fondement de [l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT), le CNEN est obligatoirement consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de loi et des projets de texte réglementaire créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités et à leurs établissements publics.

Le Conseil peut également être saisi à titre facultatif :

- des propositions de loi concernant les collectivités territoriales afin d'évaluer les impacts techniques et financiers pour les collectivités territoriales par les présidents des assemblées parlementaires, sauf si l'auteur de la proposition s'y oppose ;
- des projets d'acte de l'Union européenne par le Gouvernement ;
- des projets de norme d'une fédération sportive délégataire par la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES), à la demande de son président ou du tiers de ses membres (dont deux sont également membres du CNEN).

Depuis 2018, la doctrine établie par le Conseil d'État a été stabilisée par son Assemblée générale tant au niveau consultatif que contentieux⁷¹. Ainsi, le CNEN n'est obligatoirement saisi que des projets de texte :

- revêtant une « généralité suffisante »⁷², notamment au sens géographique ;
- concernant « principalement ou spécifiquement les collectivités territoriales » ou « susceptibles d'affecter de manière suffisamment significative leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement, leurs activités ou leurs finances ». ⁷³

Le CNEN examine les projets normes en s'appuyant sur une évaluation préalable dans des conditions fixées par [l'article R.1213-27 CGCT](#) :

- les projets de lois et d'actes réglementaires doivent être accompagnés « d'une fiche d'impact faisant apparaître les incidences techniques et les incidences financières, quelles qu'elles soient, des mesures proposées pour les collectivités territoriales » ;
- et, dans le cas des projets de lois, les rapports de présentation et fiches d'impacts ne sont pas requis « lorsque la saisine du conseil national comporte l'étude d'impact prévue à l'[article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution](#). ».

Par ailleurs, dans le cadre de l'examen du stock des normes en vigueur, la mission du CNEN est double :

- il examine les évolutions de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ;
- il évalue leur mise en œuvre et leur impact technique et financier au regard des objectifs poursuivis.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

⁷¹ CE, Ass., n° 396068, avis du 29 novembre 2018 portant sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française.

⁷² CE, Ass., n° 395785, avis du 27 septembre 2018 relatif au projet de loi portant suppression des sur-transpositions des directives européennes en droit français. Solution confirmée au contentieux : CE, n° 403916, 26 octobre 2018, Association Regards citoyens

⁷³ CE, [Ass., n°395785, avis du 27 septembre 2018 sur un projet de loi portant suppression des sur-transpositions des directives européennes en droit français \(EAEX1823939L\)](#)

Le projet d'article s'inscrit conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui prévoit que la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. Ainsi, il permet aux administrations de mieux rendre compte de l'activité normative et de leur portée.

Par ailleurs, la modification des dispositions existantes s'inscrit dans le cadre de la compétence du législateur prévu à l'article 34 de la Constitution qui fixe les règles concernant la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Il n'existe pas de disposition conventionnelle, la Charte européenne de l'autonomie locale ne prévoyant pas de disposition en matière d'évaluation des normes.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

En Allemagne, une instance similaire, le *Nationaler Normenkontrollrat* (« NKR »), existe. Le positionnement institutionnel du NKR et son large périmètre d'intervention sont spécifiques. En effet, l'examen des normes est plus systémique ne se limitant pas aux seules collectivités territoriales mais l'étude des coûts de mise en conformité et l'effectivité du contrôle ex post, constituent des outils efficaces pour assurer l'évaluation et le contrôle de la réglementation allemande.

Ainsi, l'évolution proposée tend à converger sur cette pratique qui permettrait d'avoir non seulement une analyse en flux, mais également en stock⁷⁴.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'objectif principal est de pouvoir renforcer le rôle du CNEN et ainsi lui permettre d'exercer pleinement les missions qui lui sont confiées en application de [l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT).

⁷⁴ [Alain Lambert et Sabine Kuhlmann, Rationaliser et évaluer les normes : Regards croisés franco-allemands, étude et rapport, Conseil national d'évaluation des normes / Nationaler Normenkontrollrat \(NKR\), 1er septembre 2021, 64 p.](#)

En effet, pour l'heure, le CNEN examine les textes législatifs et réglementaires ayant un impact sur l'exercice des compétences des collectivités avant leur examen au Conseil d'Etat, devant les assemblées ou avant signature et publication au journal officiel.

Une étude ou fiche d'impact accompagne les textes (projet de loi ou décret) permettant de préciser les impacts techniques, environnementaux et financiers.

Toutefois, cette évaluation est effectuée au moment du passage au CNEN sans pour autant avoir une vision consolidée en termes de politiques publiques ou d'évaluation *ex post* afin de permettre d'identifier les éventuels difficultés ou écarts par rapport aux études d'impact présentés initialement.

En outre, dans le cadre de l'examen du stock des normes en vigueur, la mission du CNEN est double :

- il examine les évolutions de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ;
- il évalue leur mise en œuvre et leur impact technique et financier au regard des objectifs poursuivis.

Ainsi, cette mission en stock de normes requiert de pouvoir disposer du concours des inspections générales de l'Etat.

Par ailleurs, l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales prévoit aujourd'hui trois vice-présidents ce qui limite la représentation des collectivités et la souplesse d'organisation. En effet, le conseil peut être saisi en urgence ou en extrême urgence d'un texte. La disponibilité des membres étant sujette à leur agenda, la présence d'un quatrième vice-président assure la capacité de l'un d'eux à pouvoir arrêter l'ordre du jour et à l'adresser aux membres du conseil dans les délais impartis conformément à l'article R. 1213-19 du CGCT, en particulier, lorsque la convocation intervient jusqu'à vingt-quatre heures avant la date de la réunion dans le cas de l'extrême urgence.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs recherchés sont doubles :

- Renforcer la capacité d'évaluation du CNEN et préciser l'examen qui est effectué par le CNEN au vu des évaluations contenues dans les fiches et études d'impact, y compris s'agissant de la nécessité et de la proportionnalité de la norme

- Améliorer la représentation des associations d'élus au niveau de la vice-présidence et la capacité d'organisation de l'instance notamment en cas de saisine en urgence ou en extrême urgence.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'option envisagée initialement était de confier la mission d'évaluation du stock de normes au secrétariat du Conseil existant pour conduire les évaluations sur le flux et le stock des normes produites.

Toutefois, cette option présentait deux limites :

- la compétence pour examiner et évaluer la politique publique est du ressort de l'administration porteuse d'une part ;
- d'autre part, cela aurait conduit à devoir renforcer le secrétariat alors même que les moyens dévolus au CNEN sont prévus à l'article [L. 1212-3 du CGCT](#) prévoyant qu'une dotation est prélevée sur « les ressources prévues pour la dotation globale de fonctionnement (DGF) » dont le montant est resté stable cette année, à l'issue de l'adoption de la [loi de finances pour 2026](#) et du nouveau montant inscrit à l'article [L. 1613-1 du CGCT](#).

Par ailleurs, en termes de représentation, le statut quo aurait pu être retenu. Toutefois, quelques difficultés pratiques peuvent se poser notamment dans les cas de saisine en urgence et en extrême urgence.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue est donc celle d'un renforcement de la capacité d'action et d'analyse du CNEN grâce à l'appui des inspections qui ont une vocation interministérielle et qui sont chargées de missions d'évaluation des politiques publiques, d'audit de services, d'appui et de conseil dans le cadre des chartes de déontologie en vigueur.

En outre, le I. de l'article [L.1212-2 du code général des collectivités territoriales](#) prévoit que le CNEN est consulté sur la base d'une évaluation préalable des projets de normes devant comportant différents d'éléments tant sur le plan réglementaire que technique et financier.

Pour renforcer la portée du contrôle opéré par le CNEN, il est opportun de pouvoir préciser la nature et le périmètre du contrôle portant sur l'évaluation devant comporter :

- la nécessité et la proportionnalité de la norme proposée par les administrations ainsi que la cohérence des différentes normes entre elles en vue de rationaliser la volumétrie globale des normes applicables aux collectivités locales ;
- l'impact technique et financier de la norme.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le second alinéa du I de l'article [L.1212-1 du CGCT](#) est supprimé, le quatorzième alinéa du II est modifié, le III du même article est modifié.

Au I de l'article [L.1212-2 du CGCT](#) est introduit un troisième alinéa.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Les missions du CNEN restent inchangées et le projet de texte prévoit que les inspections existantes apportent leur soutien et leur expertise au Conseil pour mener à bien l'exercice de ces missions déjà prévues par les textes en vigueur.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

L'impact sur l'activité normative et sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales est nul. Toutefois, la disposition proposée permet de renforcer l'évaluation des coûts des politiques publiques conformément à la charte de partenariat sur les normes, signée entre le Président du Sénat, le président de la délégation aux collectivités territoriales et le Président du CNEN, le 23 juin 2016, tendant à renforcer l'évaluation des normes ainsi que celle signée entre la Présidente de l'Assemblée Nationale, le président de la délégation aux collectivités territoriales, la ministre en charge des collectivités et le Président du CNEN, le 17 février 2026.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique pour tous les textes déjà examinés par le CNEN et en cours d'examen pouvant concerner les collectivités territoriales de France métropolitaine et d'outre-mer.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun de texte d'application.

Article 38 – Encadrement du droit syndical des préfets et sous-préfets

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le [décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 modifié fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets](#) et le [décret n° 64-260 du 14 mars 1964 portant statut des sous-préfets](#) prévoient que les dispositions des articles 8, 9 et 10 de la [loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires](#) ne leur sont pas applicables. Les préfets et sous-préfets sont ainsi exclus du bénéfice de l'exercice du droit syndical et du droit à la représentation.

La réforme de la haute fonction publique engagée au printemps 2021 a conduit dans un premier temps à la création du corps des administrateurs de l'Etat⁷⁵, destiné à regrouper au sein d'un corps interministériel unique les différents corps statutaires existants de hauts fonctionnaires. Cette réforme s'est accompagnée en cohérence de la mise en extinction de deux corps propres au ministère de l'Intérieur : le corps des préfets et le corps des sous-préfets et leur transformation en statuts d'emplois. Le [décret n° 2022-491 du 6 avril 2022 a ainsi fixé les dispositions réglementaires applicables aux emplois de préfet et sous-préfet à compter du 1^{er} janvier 2023.](#)

Les mesures relatives à la limitation du droit syndical et du droit à la représentation pour les préfets et les sous-préfets étant liées au strict exercice des fonctions qui ne saurait être couvert par le maintien de quelques dispositions des décrets de 1964 précités, elles doivent désormais disposer d'une nouvelle base juridique de niveau législatif, ainsi que la jurisprudence du Conseil d'Etat l'a établi (cf. *infra*, nécessité de légiférer).

Le statut général de la fonction publique prévoit que « le droit syndical est garanti aux fonctionnaires » ([article 8 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée](#)).

Par exception, les préfets et sous-préfets étaient privés de ce droit par les décrets de 1964 applicables à chaque corps. Cette interdiction s'appuie sur trois spécificités de la fonction :

- la représentation : [l'article 72 de la Constitution](#) fait du préfet le représentant local unique de l'Etat et lui confie la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif

⁷⁵ [Décret n° 2021-1550 du 1^{er} décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'Etat.](#)

et du respect des lois. Cette charge implique que la fonction soit exercée sans faiblesse, sans interruption et sans discussion. Un préfet ou son représentant agissant en son nom avec l'ensemble de ses prérogatives, ne peut être confronté à un conflit de loyauté entre son devoir de représentation et son appartenance syndicale avec ce qu'elle comprend de représentation professionnelle ;

- la continuité : la charge des intérêts nationaux ne peut pas se concilier avec une contestation légitime portée par une organisation syndicale, de la conception gouvernementale desdits intérêts nationaux ;

- l'indépendance : la seule loyauté à laquelle le préfet et les sous-préfets sont soumis est celle qu'ils doivent au Gouvernement. Ils doivent, sur la sollicitation du Gouvernement, pouvoir librement prendre toute décision légale sans être soumis à une influence syndicale. Ils ne sauraient de plus être mis dans une situation de fragilité par certains acteurs locaux qui feraient état d'une appartenance syndicale du représentant de l'Etat pour contester sa neutralité.

Le respect de ces principes qui s'imposent aux représentants de l'Etat localement implique que ces derniers ne puissent disposer du droit syndical exercé de manière identique à celui des autres agents publics lorsqu'ils sont en fonction. Il induit également que les conditions de leur représentation soient strictement encadrées pour respecter les principes ci-dessus énoncés, dans le respect des lois et règlements et de la jurisprudence fixée en la matière.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La liberté syndicale est prévue à l'[alinéa 6 du Préambule de la Constitution de 1946](#), dont le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle⁷⁶, tout comme le Conseil d'Etat, dans un avis du Conseil d'Etat du 26 septembre 1996, en en déduisant qu'il n'appartient qu'au législateur d'en fixer les conditions et les limites⁷⁷.

La Cour de cassation a pris soin de préciser que « *l'exercice de la liberté syndicale ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté*

⁷⁶ [Décision n° 71-44 DC Liberté d'association du 16 juillet 1971](#).

⁷⁷ [Cons. const., 28 avril 2005, n° 2005-514 DC cons. 18](#) ou [Cons. const., 11 avril 2014, n° 2014-388 QPC, CGT-FO et a., CC n°2019-790 DC du 1er aout 2019](#) (loi transformation de la fonction publique) ou [CC n°2011-134 QPC du 17 juin 2011](#) (réorientation professionnelle des fonctionnaires) ou [CC n° 2011-205 QPC du 9 décembre 2011](#).

publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui »⁷⁸.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit syndical ou la liberté syndicale ont été consacrés par de nombreux instruments internationaux (article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), article 5 de la première partie de la Charte sociale européenne, article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

Toutefois, l'article 22 § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques permet des restrictions légales de la liberté syndicale pour les membres des forces armées et de la police, l'article 8 § 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) permet des restrictions légales de la liberté syndicale pour les membres des forces armées, de la police et de la fonction publique, de même que l'article 11 § 2 de la CEDH qui prévoit les mêmes limitations que dans le Pacte international.

Enfin, si des limitations à la liberté syndicale sont légitimes au regard des considérations qui précèdent (cf. section ci-dessus), tant le Conseil d'Etat que la Cour européenne des droits de l'Homme ont admis que ces restrictions ne pouvaient aller jusqu'à la privation des fonctionnaires ou militaires concernés à bénéficier d'une représentation, par l'intermédiaire d'associations.

La Cour européenne des droits de l'Homme a rappelé que l'interdiction générale de constituer un syndicat ou d'y adhérer porte atteinte à l'essence même de la liberté d'association, une atteinte qui ne saurait passer pour proportionnée. La Cour en a conclu à la violation de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme, considérant que si la liberté d'association (en l'espèce des militaires) peut faire l'objet de restrictions légitimes, l'interdiction pure et simple de constituer un syndicat ou d'y adhérer porte une atteinte prohibée par la Convention européenne des droits de l'Homme.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

⁷⁸ [Cour de cassation, 3ème chambre civile, 02-10.778, 12 juin 2003.](#)

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Eu égard au rang constitutionnel de ces libertés, les dérogations apportées au droit syndical relèvent en principe du législateur.

Certes, l'article 10 de l'ordonnance de 2021 précitée reprenait les termes de l'article 10 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, aujourd'hui codifié en [article L. 414-3](#) du code général de la fonction publique (CGFP), inspiré lui-même des statuts généraux de 1946 et 1959 qui autorisait les dérogations à ces droits par décret pour les conseillers d'Etat, les policiers (ils ne figuraient plus en 1959 dans la liste du fait du statut spécial), les diplomates ou les préfets.

La dérogation prévue par l'article L. 414-3 précité du CGFP vise à déroger à certaines des dispositions « du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins des missions que les titulaires de ces emplois sont destinés à assurer ». Toutefois, ces dérogations pour la mobilité, le recrutement⁷⁹, l'avancement au grade, l'ouverture des concours ne sont pas de même importance que la privation d'un droit constitutionnel comme le droit syndical.

Il ne s'agit pas non plus d'une disposition réglementaire « nécessaire⁸⁰ » ou « indispensable » pour la pleine application de la loi : par exemple, si la loi ne définissait pas un mode de scrutin indispensable à son application⁸¹.

De plus, [l'article 10 de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat](#) autorise les dérogations afin « de favoriser la mobilité des membres des corps recrutés par la voie » du nouvel Institut national du service public. Il ne s'agit nullement de traiter des spécificités du métier préfectoral, encore moins de réduire les droits constitutionnels comme le droit syndical.

La loi est donc nécessaire et l'on remarquera d'ailleurs que la plupart des dérogations au droit syndical de certains fonctionnaires sont instaurées par la loi. Toutefois, rares

⁸⁰ CE 5 novembre 1986 Ville de Paris n°71692 au sujet du centre de gestion des personnels de la ville de Paris. Même idée de l'habilitation « nécessaire » : CE, 21 mars 2007, département de la Seine St Denis, n° 277892 T. p.639 pour une « habilitation nécessaire et implicite ».

⁸¹ A propos du statut de la magistrature, le décret fixant le mode de scrutin pour désigner le collège des magistrats chargés d'établir une liste pour la commission d'avancement : [CE, 29 mai 1985, USM, n°48396](#).

sont les prohibitions générales. Ainsi, la prohibition générale de toute association de défense des droits des militaires n'a pas été jugée conforme à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH)⁸² entraînant, par voie de conséquence, la modification du code de la défense qui permet désormais la constitution d'« associations professionnelles nationales de militaires ».

S'agissant des militaires, le deuxième alinéa de l'[article L. 4121-4](#) du code de la défense prévoit désormais que : « L'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que, sauf dans les conditions prévues au troisième alinéa, l'adhésion des militaires en activité à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire. Les militaires peuvent librement créer une association professionnelle nationale de militaires régie par le chapitre VI du présent titre, y adhérer et y exercer des responsabilités. Il appartient au chef, à tous les échelons, de veiller aux intérêts de ses subordonnés et de rendre compte, par la voie hiérarchique, de tout problème de caractère général qui parviendrait à sa connaissance ».

S'agissant des magistrats, si l'[article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature](#) prévoit depuis la loi du 12 août 2016 que : « I. - Le droit syndical est garanti aux magistrats qui peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats », il en prévoit cependant des limitations en disposant que : « II. - Pour l'exercice de ce droit, les magistrats sont soumis aux dispositions législatives et réglementaires de droit commun applicables aux fonctionnaires, sous réserve du présent II » et prévoit notamment que : « Lorsque la désignation d'un magistrat se révèle incompatible avec la bonne administration de la justice, le garde des sceaux, ministre de la justice, motive son refus et invite l'organisation syndicale à porter son choix sur un autre magistrat. Le Conseil supérieur de la magistrature doit être informé de cette décision ».

S'agissant des préfets et sous-préfets, ceux-ci sont jusqu'à présent soumis à une interdiction stricte résultant des décrets de 1964 précités, en cohérence avec une obligation de réserve et de loyauté particulièrement stricte, incompatible avec la liberté syndicale. En effet, le devoir de réserve implique que le comportement de l'agent ne nuise pas à l'administration à laquelle il appartient et ne divulgue pas des informations dont il a pu avoir connaissance à l'occasion de ses fonctions⁸³.

⁸² CEDH 2 octobre 2014, *Matelly c. France* (n° 10609/10) et *ADEFDROMIL c/ France* (n° 32191/09).

⁸³ CE 28 juillet 1993 n° 97189 : « Mme X..., chargée de mission auprès du préfet du territoire de Belfort pour les droits de la femme, a publié, huit jours après sa création, un communiqué dans les deux principaux journaux locaux dénonçant la suppression du ministère des droits de la femme et mettant en garde les femmes de ce département contre les "régressions imminentes dans leur situation" ; qu'elle a publié, le 26

Si le code général de la fonction publique ne fait pas expressément mention de cette obligation, il en va différemment pour certains statuts spécifiques comme celui des militaires⁸⁴ ou des magistrats⁸⁵ ou pour certaines règles découlant de la jurisprudence. Ainsi, plus l'agent est investi de fonctions importantes, plus il est soumis à une obligation de réserve rigoureuse⁸⁶.

Par ailleurs, l'agent doit s'attacher aux circonstances dans lesquelles il s'exprime et au contexte dans lequel publicité a été donnée à ses propos⁸⁷.

Plusieurs critères entrent ici en jeu : le lieu où l'agent s'exprime, ce qui peut être dit en France ne pouvant pas toujours l'être à l'étranger ; le lien entre l'agent et le service et la collectivité qu'il critique : plus le lien est étroit, moins la critique est permise ; l'exercice par un agent public de responsabilités syndicales est de nature à lui ouvrir plus facilement droit à la critique⁸⁸ sans toutefois que toute limite disparaisse⁸⁹ ; est enfin déterminante la position occupée par le fonctionnaire : on peut accepter d'un

avril suivant, un nouveau communiqué critiquant sévèrement un discours prononcé par le Premier ministre devant le Parlement ; que, bien qu'elle ait fait publier ce communiqué au nom d'une association, dont elle était la présidente et l'animatrice, Mme X... s'est ainsi déparée du devoir de réserve qui s'impose à tout agent public, et spécialement à un agent appelé à collaborer directement avec le préfet du département ».

⁸⁴ Code de la défense, art. L. 4121-2 : « Les opinions ou croyances, notamment philosophiques, religieuses ou politiques, sont libres. Elles ne peuvent cependant être exprimées qu'en dehors du service et avec la réserve exigée par l'état militaire. Cette règle s'applique à tous les moyens d'expression. Elle ne fait pas obstacle au libre exercice des cultes dans les enceintes militaires et à bord des bâtiments de la flotte. Indépendamment des dispositions du code pénal relatives à la violation du secret de la défense nationale et du secret professionnel, les militaires doivent faire preuve de discrétion pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la loi, les militaires ne peuvent être déliés de cette obligation que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent. L'usage de moyens de communication et d'information, quels qu'ils soient, peut être restreint ou interdit pour assurer la protection des militaires en opération, l'exécution de leur mission ou la sécurité des activités militaires. ».

⁸⁵ Ord. n° 58-1270 du 22 déc. 1958, art. 10 : « Toute délibération politique est interdite au corps judiciaire. Toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions. Est également interdite toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions ».

⁸⁶ [CE 13 mars 1953, n° 7423 : directeur du CNRS](#) ; [CE 2 juin 1989, n° 70084 : directeur des services d'archives](#).

⁸⁷ [CE 8 mars 1968, n° 66407](#) : ingénieur général des télécommunications se livrant, à l'occasion d'une campagne électorale, à des critiques de la politique de son ministre en invoquant sa qualité de haut fonctionnaire pour donner plus de poids à ses attaques ; [CE 28 avr. 1989, n° 87045](#) : directeur de régie municipale ayant proféré publiquement de graves accusations de malveillance et d'incompétence à l'encontre du maire et de son adjoint chargé des affaires culturelles.

⁸⁸ [CE, Ass., 31 janvier 1975, Sieur Volff, n° 84791](#).

⁸⁹ [CE, 23 avril 1997, Bitauld, n° 144038](#).

ouvrier professionnel du ministère des armées qu'il vende sur la voie publique un journal interdit dans les sites militaires⁹⁰ mais pas d'un directeur du CNRS qu'il prenne position contre la politique du gouvernement⁹¹ ou d'un magistrat qu'il critique publiquement le président de sa juridiction)⁹².

S'agissant des préfets, le Conseil d'Etat a jugé que ceux-ci étaient soumis à une obligation particulière de réserve et de loyauté compte tenu de leur qualité, une telle obligation ne méconnaissant pas les stipulations de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, dès lors que la restriction apportée à la liberté d'expression par l'obligation de réserve, dont la définition jurisprudentielle est, s'agissant notamment des préfets, suffisamment claire, poursuit un but légitime au sens de ces stipulations⁹³.

Si les responsables syndicaux sont soumis à l'obligation de réserve, cette obligation s'applique de manière moins stricte⁹⁴, ce qui paraît incompatible avec la situation hiérarchique des préfets et des sous-préfets. Dans ses conclusions précitées, le rapporteur public indiquait d'ailleurs que *« les préfets n'ont pas seulement une obligation de réserve, mais encore l'obligation de tenir des propos conformes à la politique gouvernementale et l'interdiction de tenir des propos critiques envers cette politique ou ceux qui la déterminent »*.

Ainsi, un préfet tenant des propos virulents à l'encontre du ministre de l'Intérieur a fait légalement l'objet d'une mise à la retraite d'office⁹⁵, un sous-préfet (administrateur civil détaché) a été révoqué pour la publication d'un article sur le « lobby pro-israélien » car il s'est placé dans une situation incompatible avec l'exercice de ses fonctions⁹⁶.

Au regard de cette jurisprudence, une limitation du droit syndical est légitime pour les raisons suivantes :

- l'article 72 de la Constitution fait du préfet, le représentant local unique de l'Etat, c'est-à-dire de chacun de ministres pour « les intérêts nationaux, le contrôle administratif et le respect des lois ». Cette contrainte constitutionnelle implique que la représentation de l'Etat soit présente sans faiblesse, sans interruption et sans discussion. Un préfet ne peut pas, et ne doit pas, être pris en tenaille entre son devoir

⁹⁰ CE, 3 janvier 1962, ministre des armées c/ sieur Hocdé, p. 3.

⁹¹ [CE, Ass., 13 mars 1953, Tessier, p. 133.](#)

⁹² [CE 1^{er} décembre 1972, Demoiselle Obrego, n° 80195.](#)

⁹³ CE, 24 sept. 2010, n° 333710 ou [CE, 24 septembre 2010, n° 333708.](#)

⁹⁴ [CE, 25 mai 1966, n° 64013.](#)

⁹⁵ [CE, 24, septembre 2010, n° 333708.](#)

⁹⁶ [CE, 23 avril 2009, n° 316862.](#)

de représentation de l'Etat et son appartenance syndicale avec ce qu'elle comprend de représentation professionnelle. Le préfet ne saurait ainsi être soumis, directement ou indirectement, à une loyauté vis à vis d'une organisation syndicale. La seule loyauté possible est celle qu'il doit au Gouvernement. Il doit, sur la sollicitation du gouvernement, pouvoir librement prendre n'importe quelle décision légale, sans influence syndicale.

- Par ailleurs, la charge des intérêts nationaux ne peut pas se concilier avec une contestation, légitime pour les organisations syndicales, de la conception que se fait le Gouvernement des dits intérêts nationaux tandis que l'obligation de réserve lui interdit d'exprimer toute contestation.

Au regard de cette jurisprudence et des fondements du droit syndical, il convient de prévoir une dérogation aux principes du droit syndical et du droit à la représentation pour les préfets et les sous-préfets (articles L. 112-1 et L. 113-1 du code général de la fonction publique) par un texte de niveau législatif pour maintenir la limitation du droit syndical actuellement applicable pour les hauts-fonctionnaires exerçant les fonctions de préfet et sous-préfet.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de garantir la continuité de l'action de l'Etat incarnée par le préfet et les sous-préfets dans les collectivités territoriales de la République, conformément aux dispositions de l'article 72 de la Constitution.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Certes, l'article 10 de l'ordonnance de 2021 précitée reprenait les termes de l'article 10 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (aujourd'hui codifié en [article L.414-3 du code général de la fonction publique](#)), inspiré lui-même des statuts généraux de 1946 et 1959 qui autorisait les dérogations à ces droits par décret pour les conseillers d'Etat, les policiers (ils ne figuraient plus en 1959 dans la liste du fait du statut spécial), les diplomates ou les préfets. Il aurait donc pu être envisagé de maintenir cette dérogation applicable aux emplois de préfet et sous-préfet dans un texte de niveau réglementaire, en considérant qu'elle vise à déroger à certaines des dispositions « du

statut général qui ne correspondraient pas aux besoins des missions que les titulaires de ces emplois sont destinés à assurer ».

Toutefois, ces dérogations pour la mobilité, le recrutement⁹⁷, l'avancement au grade, l'ouverture des concours ne sont pas de même importance que la privation d'un droit constitutionnel comme le droit syndical.

Il ne s'agit pas non plus d'une disposition réglementaire « nécessaire⁹⁸ » ou « indispensable » pour la pleine application de la loi : par exemple, si la loi ne définissait pas un mode de scrutin indispensable à son application⁹⁹.

Enfin, il ne s'agit pas non plus d'un cas relevant de l'article 10 de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat, qui autorise les dérogations afin « *de favoriser la mobilité des membres des corps recrutés par la voie* » du nouvel Institut national du service public, qui n'a pas vocation à traiter des spécificités du métier préfectoral et ne permet pas de justifier de réduire les droits constitutionnels comme le droit syndical.

Il est donc plus conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel de déroger à ces libertés par la loi.

3.2. OPTION RETENUE

En l'espèce, pour le cas des militaires, la mise en conformité avec la CEDH a été consacrée par la [loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015](#)¹⁰⁰ créant les associations professionnelles nationales. Pour limiter l'exercice du droit syndical et du droit à la représentation des préfets et des sous-préfets, le Gouvernement propose ainsi par analogie :

- d'une part, que les dispositions des articles L. 112-1 (droit de participation) et L.113-1 (droit de créer des organisations syndicales, d'y adhérer et d'y exercer des mandats)

⁹⁷ En ce sens, adaptations légales pour l'accès à certains emplois de la fonction publique territoriale : CE Ass., 27 octobre 1989, fédération CGT des services publics, Rec.p.209.

⁹⁸ CE 5 novembre 1986 Ville de Paris n°71692 au sujet du centre de gestion des personnels de la ville de Paris. Même idée de l'habilitation « nécessaire » : CE, 21 mars 2007, département de la Seine St Denis, n° 277892 T. p.639 pour une « habilitation nécessaire et implicite ».

⁹⁹ A propos du statut de la magistrature, le décret fixant le mode de scrutin pour désigner le collège des magistrats chargés d'établir une liste pour la commission d'avancement : [CE, 29 mai 1985, USM, n°48396](#).

¹⁰⁰ [Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense](#).

du code général de la fonction publique ne soient pas applicables aux agents affectés sur des emplois de préfets ou de sous-préfets ;

- et d'autre part, un aménagement du droit de représentation dont bénéficient les titulaires de ces emplois dans un cadre spécifique.

Par dérogation aux dispositions applicables aux agents publics, les préfets et sous-préfets sont représentés par des associations professionnelles préfectorales nationales ayant qualité pour participer au dialogue organisé, au niveau national, par le ministre de l'intérieur, sur les questions générales intéressant les emplois de préfet et de sous-préfet et leurs conditions d'exercice. Elles peuvent, en outre, demander à être entendues par ce dernier sur toute question générale relatives aux intérêts matériels et moraux des préfets et sous-préfets.

Sans préjudice des dispositions de [l'article 5 de la loi du 1 er juillet 1901](#) et de celles des articles 55 et 59 du code civil local, pour les associations ayant leur siège dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin ou de la Moselle, ces associations doivent déposer leurs statuts et la liste de leurs administrateurs auprès du ministre de l'intérieur pour obtenir la capacité juridique. Les statuts ou l'activité des associations professionnelles préfectorales ne peuvent porter atteinte aux valeurs républicaines ni s'opposer aux obligations applicables aux titulaires de ces emplois. Leur activité doit s'exercer dans des conditions compatibles avec le bon fonctionnement du service et avec la mission de représentation de l'Etat et du Gouvernement attachée à ces emplois.

Ces associations sont soumises à une stricte obligation d'indépendance, notamment à l'égard des partis politiques, des groupements à caractère confessionnel, des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, des entreprises, des États, ainsi que des autres collectivités publiques.

La reconnaissance du caractère représentatif de chaque association professionnelle est conditionnée au respect des obligations énoncées dans les quatre paragraphes précédents, au respect de la transparence financière et à une influence significative, mesurée en fonction de l'effectif des adhérents occupant des emplois de préfet ou de sous-préfet et des cotisations perçues de la part de ces adhérents.

La liste des associations professionnelles préfectorales représentatives est arrêtée par le ministre de l'intérieur et est régulièrement actualisée.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article prévoit l'exclusion des agents occupant des emplois de préfet et de sous-préfet du champ d'application des articles L.112-1 et L.113-1 du code général de la fonction publique vise à maintenir à l'identique la situation juridique en matière d'interdiction du droit syndical applicable aux préfets et sous-préfets depuis 1964, et circonscrite aux hauts fonctionnaires nommés sur ces seuls emplois, le temps qu'ils les occupent. Elle n'a donc aucun impact particulier nouveau.

Il définit également le régime des associations professionnelles préfectorales représentatives nationales ayant qualité pour participer au dialogue organisé par le ministère de l'intérieur sur les questions générales intéressant les emplois de préfet et de sous-préfet et leurs conditions d'exercice pour consolider le cadre des échanges entre l'administration et les représentants des préfets et sous-préfets.

Pour ce faire, une section est créée au sein du chapitre III du titre 1^{er} du livre 1^{er} du code général de la fonction publique (nouveaux articles L. 113-3 au L. 113-8).

Ces mesures de niveau législatif sont de nature à garantir le respect des articles 5 et 72 de la Constitution.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Ces mesures de niveau législatif sont également de nature à garantir le respect de l'article 10 de la CEDH.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

Sans objet.

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le présent article a pour objectif de garantir la continuité de l'action de l'Etat incarnée par le préfet et les sous-préfets dans les collectivités territoriales de la République, au bénéfice des citoyens.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CSFPE) a été saisi pour avis, à titre obligatoire, en application de l'article R. 243-33 du code général de la fonction publique, et a rendu un avis unanimement défavorable en date du 26 mars 2026, confirmé le 30 mars 2026.

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été saisi pour avis, à titre facultatif et a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Cet article est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

La seule mesure d'application envisagée pour cet article est un arrêté du ministre de l'intérieur listant les associations professionnelles préfectorales représentatives.