

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

visant à renforcer l'Etat local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics

NOR : ATDB2608900L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 3 avril 2026 d'un projet de loi visant à renforcer l'Etat local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics. Ce projet de loi a été modifié par saisine rectificative reçue le 27 avril 2026 ajoutant deux articles au texte du projet de loi.

Ce projet de loi comprend 14 articles. Il vise, selon l'exposé des motifs, à conforter l'autorité de l'Etat autour de la figure du préfet, garant des intérêts nationaux, du respect des lois, du contrôle administratif et de la cohérence de l'action de l'Etat à l'échelle du territoire dont il a la charge. A ce titre, il entend renforcer l'autorité du préfet pour mieux coordonner l'action de tous ceux qui interviennent au nom de l'Etat au niveau local, y compris les opérateurs, et pour rendre plus claire la répartition des responsabilités et des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

2. L'étude d'impact répond globalement aux exigences de 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. Le Conseil d'Etat relève néanmoins son caractère très lacunaire et parcellaire en ce qui concerne les « *contrats de réciprocité* », au sujet desquels elle ne parvient pas à identifier de situation qui nécessiterait l'intervention de la loi. Il invite également le Gouvernement à l'enrichir afin de mieux illustrer le fonctionnement attendu du dispositif associant le préfet à la gestion du fonds d'intervention régional de l'agence régionale de santé, notamment à partir d'exemples de financements soumis à avis simple et à avis conforme du représentant de l'Etat. Il note par ailleurs que devraient encore être précisés les cas concrets dans lesquels pourrait s'appliquer l'exonération de responsabilité pénale pour erreur de droit inévitable.

3. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi a été soumis à toutes les instances dont la consultation était obligatoire.

4. Outre diverses améliorations de rédaction que le Conseil d'Etat suggère, le projet de loi appelle de sa part les observations suivantes.

Sur les dispositions relatives à l'élaboration d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire et encadrement de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales pour l'aménagement du territoire

5. Le projet de loi comporte des dispositions définissant les nouvelles orientations de la politique nationale d'aménagement du territoire, demeurées inchangées depuis la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, et tenant compte du développement croissant de la contractualisation dans cette matière au profit des projets des collectivités territoriales.

Il prévoit, tout d'abord, que cette politique a pour objet de favoriser un développement économique durable, de renforcer la cohésion sociale et territoriale et d'assurer un accès équitable aux services essentiels, en tenant compte des spécificités de chaque territoire notamment des territoires ultramarins, tout en renforçant la solidarité entre ces territoires, et que cette politique est mise en œuvre conjointement par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements. Il vise à confier à l'Etat le soin de déterminer, en concertation avec les représentants des collectivités territoriales, une stratégie nationale d'aménagement du territoire (SNAT) fixant les objectifs et choix de long terme de cet aménagement, précisant les actions que l'Etat met en œuvre ou coordonne, et servant de fondement à la priorisation et à la mobilisation des crédits attribués par l'Union européenne.

Le projet de loi propose, ensuite, d'introduire dans le code général des collectivités territoriales, un nouveau chapitre fixant le cadre dans lequel des contrats, dénommés « *contrats d'aménagement du territoire* » (CAT), conclus entre l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que d'autres personnes morales, assurent la mise en œuvre de la nouvelle politique nationale d'aménagement du territoire, et notamment celle de la SNAT, en donnant un rôle prépondérant au représentant de l'Etat dans la région ou le département pour leur préparation et leur application. Le Conseil d'Etat relève que ces dispositions générales, qui prévoient que les engagements contenus dans les CAT doivent être réciproques et pluriannuels, et souscrits pour des projets et des programmes d'actions coordonnés et prioritaires, constituent des exigences qui, si elles définissent les conditions auxquelles l'Etat subordonne sa participation à un contrat, ne méconnaissent pas la libre administration des collectivités territoriales, auxquelles il est loisible ou non de contracter.

Le projet de loi entend inclure dans les CAT des outils contractuels existants, comme les contrats Etat-région issus de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, ou, outre-mer, les contrats de convergence mis en place par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique. Le Conseil d'Etat relève que, ce faisant, le projet de loi reprend des règles existantes mais éparses, auxquelles il donne une lisibilité accrue.

Le projet de loi vise, par ailleurs, à créer au nombre des CAT, des contrats à l'échelle départementale (contrats Etat-département) et infra-départementale (contrats Etat-territoires). Le Conseil d'Etat recommande, à cet égard, que les contrats Etat-territoires conclus avec les métropoles et la métropole de Lyon associent, dans toute la mesure du possible, notamment sous forme de consultation, les régions concernées, dont l'appui sera souvent utile voire déterminant.

Le Conseil d'Etat considère que l'ensemble de ces dispositions, qui ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel, n'appellent pas d'autre observation.

Sur les dispositions relatives aux contrats de réciprocité

6. Le Conseil d'Etat comprend, à partir du seul exemple d'application éventuelle du dispositif envisagé par le projet de loi qui figure dans l'étude d'impact, que le nouvel article L. 1111-8-1-1 du code général des collectivités territoriales que le projet de loi entend créer aurait pour objet de lever les limites territoriales de compétence des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre afin que ceux-ci puissent conclure avec des communes extérieures à leur ressort territorial, ou avec un autre EPCI à fiscalité propre, un « *contrat de réciprocité* ». Ce type de contrat s'inspirerait, selon les informations communiquées par le Gouvernement, d'expérimentations, au nombre de quatre, dont deux exemples ont été fournis, par lesquels des EPCI avaient convenu d'harmoniser leurs actions au profit d'objectifs communs. Estimant ce type d'accord affecté d'un manque de base légale, le Gouvernement, selon l'étude d'impact, entend permettre à un EPCI de signer un contrat avec une commune non membre ou un autre EPCI. Dans le seul exemple donné pour illustrer l'intérêt de ce contrat, le Gouvernement précise que les besoins en eau d'une métropole pourraient être satisfaits par les ressources d'une commune, qui pourrait en échange bénéficier de prestations en ingénierie ou d'aménagements de zones d'activité.

7. Au vu de ces deux exemples, le Conseil d'Etat constate que de tels contrats ne pourraient avoir que deux objets.

En premier lieu, ils pourraient viser à fournir à l'EPCI commanditaire, contre une rémunération en nature, une réponse à un besoin de biens ou de services. Il s'agirait dans ce cas d'une commande publique, qui peut d'ores et déjà être passée conformément aux règles du code de la commande publique. Le Conseil d'Etat note toutefois qu'il serait impossible que la satisfaction du besoin soit financée par un troc (de services d'ingénierie ou d'aménagement) et très peu vraisemblable qu'une commune (ou un autre EPCI) soit en mesure de répondre à ce besoin et candidate à l'appel d'offre qui serait lancé. En tout état de cause, aucune disposition législative nouvelle ne serait nécessaire dans ce cas.

En second lieu, ces contrats pourraient avoir pour objet d'assurer une coordination des objectifs de développement au niveau local, de fonder un partenariat stratégique, de fixer des objectifs communs, le cas échéant en permettant l'orientation des fonds disponibles à cette fin tels que les fonds européens de développement régional. Dans cette hypothèse, de tels contrats, dépourvus de toute portée contraignante, peuvent déjà être conclus en l'absence de tout fondement législatif particulier et ne se heurtent à aucun obstacle tenant au défaut de base légale.

Le Conseil d'Etat considère par suite que les objectifs du projet de loi, tels qu'ils sont justifiés par l'étude d'impact, peuvent être atteints en l'état du droit en vigueur et que les dispositions du projet de loi, qui ne peuvent en tout état de cause pas déroger au droit européen de la commande publique, sont dépourvues d'utilité. Il propose donc de ne pas les retenir.

Sur les dispositions relatives à la création d'un guichet unique

8. Le projet de loi repose notamment sur le constat de la grande difficulté, tout particulièrement pour les collectivités les plus modestes, de maîtriser l'ensemble des procédures relatives à des prestations d'ingénierie et des subventions d'investissement dont elles peuvent bénéficier de la part de l'Etat, de ses établissements publics et de ses groupements d'intérêt public, en raison de la multiplicité des interlocuteurs et des procédures. Cette multiplicité aboutit d'ailleurs suivant l'étude d'impact à des incohérences d'action, le représentant de l'Etat n'étant informé ni des demandes ni des décisions, compromettant ainsi la cohérence de l'action

publique et le bon emploi des fonds. Si le constat de cette difficulté est incontestable, le Conseil d'Etat note cependant qu'il résulte non pas de difficultés juridiques, mais du démantèlement au cours des vingt dernières années des moyens de l'Etat en matière d'ingénierie au niveau déconcentré, assorti d'une multiplication des opérateurs, déployant sans coordination des moyens d'ingénierie et d'instruction des demandes. Le Conseil d'Etat souligne au préalable que cette situation appelle une réflexion approfondie sur la multiplication des opérateurs publics, envisageant, le cas échéant, la réintégration au sein de l'Etat de certains services dont l'effet pourrait être meilleur que la multiplication de dispositions législatives.

9. Le projet de loi propose la création d'un « *guichet unique* » auprès duquel les collectivités déposeraient leurs demandes, et à partir duquel elles recevraient les décisions prises sur ces demandes.

10. Le Conseil d'Etat rappelle que le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales (Cons. const, décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979), aux termes de l'article 72 de la Constitution, se traduit essentiellement par le fait qu'elles « *s'administrent librement par des conseils élus* ». Cette liberté de décision ne fait pas obstacle à ce que le législateur les assujettisse à des obligations ou des interdictions, à condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée (Cons. Const., décision n° 2022-990 QPC, par. 9).

11. Le Conseil d'Etat déduit de ces principes qu'il est loisible au législateur, dans l'objectif de faciliter les demandes de subvention et d'assurer la coordination de leur attribution, qui répond à une fin d'intérêt général, d'imposer que les demandes de subvention soient adressées à un « *guichet unique* », cette obligation ayant pour conséquence que les autorités administratives recevant directement une demande de subvention seront tenues de l'adresser au représentant de l'Etat. En revanche, il souligne que le choix des subventions demandées, leur nature et leur montant, demeureront déterminées par les collectivités elles-mêmes, le principe de libre administration faisant obstacle à ce que l'Etat, lorsqu'il est saisi d'une demande générale, en détermine la portée et la nature en méconnaissance du rôle des conseils élus et de leur liberté de décision. Il ajoute que le traditionnel rôle de conseil exercé par le représentant de l'Etat auprès des collectivités territoriales le conduira comme aujourd'hui à les assister dans la définition de leurs besoins, sans pour autant se substituer à elles.

12. A la lumière de ces exigences et en accord avec le Gouvernement, le Conseil d'Etat propose donc de modifier le texte pour lui apporter les clarifications requises. Ces clarifications visent notamment à préciser que ceux des établissements et groupements qui devront n'accorder les subventions que si elles sont demandées auprès du guichet unique devront figurer sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat, afin d'assurer que les statuts et prérogatives propres des établissements ne soient pas méconnus. Elles visent également à préciser que le représentant de l'Etat agira, selon les cas, comme autorité de décision, comme délégué territorial de l'établissement, ou comme autorité chargée de transmettre des décisions prises selon leurs statuts par les personnes morales concernées.

Le Conseil d'Etat considère que moyennant ces ajustements, la disposition proposée ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel.

Sur les dispositions relatives au pouvoir de substitution du représentant de l'Etat

13. Le projet de loi envisage de créer un pouvoir général de substitution du représentant de l'Etat en cas de carence des autorités locales dans l'exercice de leurs compétences.

14. Le Conseil d'Etat rappelle qu'il appartient au législateur, en application des articles 34 et 72 de la Constitution, de prévoir l'intervention du représentant de l'Etat pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois. Ce pouvoir ne peut être prévu que sous réserve que son exercice poursuive un but d'intérêt général, que les conditions posées pour cet exercice soient précisément définies quant à leur objet et à leur portée, et que l'atteinte portée à la libre administration des collectivités territoriales qui en résulte ne revête pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi (Cons. Const., décisions n° 82-137 DC du 25 février 1982, n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011, n° 2013-309 QPC du 26 avril 2013 et n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017).

Le Conseil d'Etat observe, en premier lieu, que la faculté de substitution que le projet de loi entend confier au représentant de l'Etat a vocation à s'appliquer, sauf dispositions particulières, à l'ensemble des domaines de compétence confiés aux collectivités décentralisées, quelle que soit la marge et les critères d'appréciation ou les procédures prévues par la loi pour l'exercice de ces compétences. En deuxième lieu, il relève que l'imprécision des critères prévus par le projet de loi pour constater la carence d'une autorité décentralisée, notamment au vu d'une simple absence de décision, et des finalités poursuivies par l'exercice de ce pouvoir de remédier à un « *risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois* », ouvre au représentant de l'Etat une très large marge d'appréciation pour décider d'agir en lieu et place des collectivités décentralisées. Il observe enfin que ce pouvoir pourrait être exercé sans procédure contradictoire préalable, ni exigence d'appréciation des motifs ou des difficultés à l'origine de la carence, ou de l'imminence ou de la gravité des conséquences de cette absence de décision et que le projet de loi ne comporte aucune disposition encadrant les pouvoirs exercés par le représentant de l'Etat dans les limites de ce qui est strictement nécessaire et proportionné à l'objectif poursuivi. Le Conseil d'Etat considère, par suite, que les conditions posées par le projet de loi ne sont pas définies de manière suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée et que l'atteinte portée à la libre administration des collectivités territoriales revêt en l'état un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi.

15. Le Conseil d'Etat propose donc, en accord avec le Gouvernement, de modifier le projet de loi pour tenir compte de ces observations. Ce pouvoir général de substitution doit, pour être conforme aux exigences constitutionnelles, être circonscrit et ne s'exercer que dans les cas strictement nécessaires. Le Conseil d'Etat propose d'abord de restreindre l'exercice du pouvoir de substitution aux seules carences de nature à causer un péril grave et imminent, à porter une atteinte grave et immédiate à un droit fondamental, à compromettre gravement la continuité d'un service public essentiel, à porter atteinte à la sauvegarde des intérêts nationaux et à conduire à la méconnaissance d'une obligation précise et inconditionnelle prévue par la loi ou le règlement. Il suggère également de limiter la possibilité de mettre en œuvre ce pouvoir aux situations dans lesquelles aucune disposition particulière applicable ne prévoit l'exercice d'un pouvoir de substitution ou ne permet au représentant de l'Etat de remédier à la carence dans l'exercice normal de ses pouvoirs. En outre, l'exercice de ce pouvoir doit être limité aux seules mesures strictement nécessaires pour y remédier. Le Conseil d'Etat recommande de préciser que les réquisitions que peut alors décider le représentant de l'Etat doivent être prononcées par

un arrêté motivé fixant la nature des services, des moyens et des agents requis, le montant des sommes consignées, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application. Il rappelle enfin que, au titre des garanties assurant la conformité aux exigences constitutionnelles, tant la mise en œuvre du pouvoir de substitution que le prononcé des réquisitions correspondantes sont exercés sous le contrôle du juge, devant lequel tant les collectivités et les autorités de police concernées par une telle mesure que toute personne ayant un intérêt à agir ou victime d'un préjudice pourront former un recours.

Sur les dispositions relatives à la création d'une conférence départementale des réseaux

16. Le Conseil d'Etat constate que la conférence départementale des réseaux présidée par le représentant de l'Etat dans le département, que le projet de loi entend créer et qui a pour seule mission d'apprécier la cohérence de l'exercice des compétences des collectivités du département sur les sujets relatifs aux réseaux d'eau et d'assainissement, d'énergie et en lien avec les technologies numériques, ne dispose, comme l'indique l'étude d'impact et l'a confirmé le Gouvernement, d'aucune compétence à caractère normatif, ni ne peut émettre d'avis à caractère obligatoire. Hormis pour supprimer l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales ayant créé une conférence analogue, la création d'une telle commission n'appelle pas de disposition législative. Le Conseil d'Etat propose donc de ne pas retenir les dispositions envisagées dans le projet de loi et rappelle, à cet égard, l'importance de l'objectif de sobriété législative affirmé par le Gouvernement, qu'il partage et s'attache à mettre en œuvre dans l'exercice de ses fonctions consultatives et dans le cadre de ses études.

Sur les dispositions visant à renforcer le rôle du préfet

En ce qui concerne l'attribution de la fonction de délégué territorial des établissements publics de l'Etat et des groupements d'intérêt publics au représentant de l'Etat au niveau local

17. Le projet de loi propose d'inscrire dans la loi le principe, qui figure actuellement à l'article 59-1 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, selon lequel le représentant de l'Etat au niveau local est le délégué territorial des établissements publics de l'Etat et des groupements d'intérêt public de l'Etat exerçant des missions territoriales et inscrits sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat.

Comme l'a souligné à plusieurs reprises le Conseil d'Etat, notamment dans son avis du 25 octobre 2018 sur la proposition de loi portant création d'une agence nationale de la cohésion des territoires (Assemblée générale, n° 395974), l'attribution au préfet de la fonction de délégué territorial d'un établissement public national relève des règles constitutives de la catégorie à laquelle appartient cet établissement public, et doit donc être prévue par la loi (Conseil d'Etat statuant au contentieux, 20 février 2013, Fédération chimie énergie et autres, n° 360307, aux Tables).

Il en va de même s'agissant des groupements d'intérêt public, certaines dispositions législatives de leur statut, fixé par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, s'articulant difficilement avec le rôle du délégué territorial tel qu'il est défini par l'article 59-3 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

18. Le projet de loi reprend également certaines dispositions des articles 59-2 et 59-3 du décret du 29 avril 2004, relatives au rôle de mise en cohérence de l'action territoriale du délégué territorial et à la possibilité pour celui-ci d'adresser des directives territoriales et de demander le réexamen d'une décision prise par l'établissement ou le groupement. Ces dispositions n'appellent pas d'observations de la part du Conseil d'Etat, à la différence de celles relatives au respect par le délégué territorial des compétences des organes délibérants et exécutifs de l'établissement ou du groupement, à l'exclusion des activités économiques et concurrentielles de l'établissement ou du groupement du champ de ses missions et à la faculté de délégation de signature qui lui est reconnue, qu'il suggère de ne pas retenir en raison de leur caractère réglementaire.

Le projet de loi procède par ailleurs à des modifications de coordination des dispositions statutaires des établissements publics et des groupements pour lesquels le représentant de l'Etat est actuellement délégué territorial, qui n'appellent pas d'observations particulières.

En ce qui concerne l'intégration des délégations régionales de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) aux services déconcentrés de l'Etat compétents en matière d'environnement

19. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est un établissement public à caractère industriel et commercial qui dispose pour l'accomplissement de ses missions d'une délégation dans chaque région, et dont le préfet est le délégué territorial (article L. 131-3, IV du code de l'environnement). Le projet de loi prévoit que les délégations régionales de l'ADEME sont « *intégrées* » aux services déconcentrés de l'Etat compétents en matière d'environnement, les directions régionales de l'environnement et du logement, et placées sous l'autorité du représentant de l'Etat. Il prévoit par ailleurs, d'une part, que des personnels des directions régionales de l'ADEME peuvent être mis à disposition d'office de ces services déconcentrés pendant une période de trois ans renouvelable de plein droit à leur demande, d'autre part que le représentant de l'Etat a autorité hiérarchique sur ces personnels, et en outre que le directeur de l'ADEME peut déléguer à ce dernier sa signature.

Le Conseil d'Etat constate que le mode d'organisation envisagé par le Gouvernement est sans précédent dans le paysage des établissements publics de l'Etat dotés d'un échelon territorial, qui ne connaît à l'heure actuelle que quatre types d'organisation : des établissements publics dépourvus de relais locaux propres, ceux-ci étant constitués par les services déconcentrés de l'Etat (p. ex. l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) ou l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU)), des établissements publics disposant de délégations régionales (p. ex. l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) ou l'Office national des forêts (ONF)), des établissements publics dont les missions territoriales sont assurées par la mise à leur disposition des services déconcentrés de l'Etat (France Agrimer), et enfin des établissements publics dont l'action s'exerce exclusivement au niveau local (p. ex. les agences régionales de santé et les agences de l'eau). A cet égard, l'« *intégration* » envisagée des délégations régionales de l'ADEME au sein des services déconcentrés compétents en matière d'environnement, qui pour autant n'est pas accompagnée du transfert à l'Etat des missions assurées par l'établissement au niveau local et de ses personnels locaux, dont l'ADEME resterait juridiquement l'employeur, ne lui apparaît pas satisfaisante en termes de bonne administration.

Si le Conseil d'Etat regrette que le Gouvernement n'ait pas envisagé une solution plus cohérente, consistant par exemple à pousser jusqu'au bout la logique d'intégration poursuivie

par le projet de loi, il relève que l'autonomie des établissements publics n'est pas un principe constitutionnel (Cons. const., décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, cons. 9 et Conseil d'Etat, Etude et documents n° 36, Réflexions sur les catégories et les spécificités des établissements nationaux, p. 50), et que le législateur peut donc y porter atteinte. Il constate dès lors que la disposition du projet de loi prévoyant que les délégations régionales de l'ADEME sont placées sous l'autorité du représentant de l'Etat, lequel n'est aujourd'hui que le délégué territorial de l'établissement, ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel.

S'agissant des conditions d'emploi des personnels de l'ADEME, le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel (décision n° 2025-1142 QPC du 13 juin 2025), le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Or il note que la possibilité, ouverte par le projet de loi, de mettre les personnels des délégations régionales de l'ADEME, qui sont en très grande majorité des salariés de droit privé, à disposition d'office des services déconcentrés de l'Etat porterait atteinte aux droits contractuels des salariés concernés. Le Conseil d'Etat estime qu'une telle mise à disposition d'office n'apparaît pas justifiée par un intérêt général suffisant dès lors que ces agents continueront à exercer, au sein des services déconcentrés de l'Etat, les missions de l'établissement public. Il suggère en conséquence que le projet de loi se borne à prévoir que des personnels de l'ADEME pourront, avec leur accord, être mis à disposition des services déconcentrés dans les conditions prévues par les quatre derniers alinéas de l'article L. 334-1 du code général de la fonction publique.

En ce qui concerne le droit de dérogation du représentant de l'Etat

20. Le projet de loi vise à inscrire dans la loi le droit de dérogation du représentant de l'Etat au niveau local pour prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence, en reprenant les dispositions des articles 1^{er} à 3 du décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

Tout en observant que le droit général de dérogation du représentant de l'Etat ne relève pas du domaine de la loi, comme l'a implicitement mais nécessairement jugé le Conseil d'Etat statuant au contentieux (CE, 21 mars 2022, Association Les amis de la Terre France et autres, n° 440871, au recueil Lebon), le Conseil d'Etat admet que ce rehaussement au niveau législatif peut être justifié en l'espèce par l'encadrement, proposé par ailleurs par le projet de loi, de la responsabilité pénale du représentant dans l'Etat dans l'exercice de ce droit de dérogation.

En ce qui concerne le pouvoir de dérogation aux normes établies par les fédérations sportives agréées.

21. Le projet de loi entend donner la possibilité au représentant de l'Etat de déroger aux délais de mise en conformité des installations existantes édictés par les fédérations sportives délégataires pour tenir compte de l'importance des travaux de mise en conformité à réaliser et des capacités financières des collectivités concernées.

Le Conseil d'Etat constate que le cadre juridique actuel permet déjà de prendre en compte l'importance des travaux et les capacités financières des collectivités territoriales concernées dans la définition des délais de mise en conformité des installations existantes. Il

considère toutefois que la disposition proposée est susceptible de pouvoir s'appliquer à quelques cas résiduels, et peut pour ce motif être admise.

Il estime cependant nécessaire de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat la fixation des conditions dans lesquelles le représentant de l'Etat peut déroger aux délais de mise en conformité des installations existantes, ces dispositions ne relevant pas du domaine de loi.

En ce qui concerne la responsabilité pénale des représentants de l'Etat dans l'exercice de leur droit de dérogation

22. Dans la lignée de plusieurs rapports soulignant que, si aucune mise en cause pénale à raison de l'exercice du droit de dérogation n'est intervenue à ce jour, la crainte d'une telle mise en cause constitue un frein à la pleine appropriation du dispositif par les préfets, le projet de loi vise à préciser les conditions d'engagement de la responsabilité pénale du représentant de l'Etat dans l'exercice de ce droit de dérogation, en instaurant un régime d'exonération partielle de responsabilité.

L'article 121-3 du code pénal, applicable en cas de faute non intentionnelle, limite la responsabilité pénale des personnes physiques qui sont indirectement responsables du dommage aux cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement et aux fautes caractérisées qui exposaient autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.

Le projet de loi propose d'introduire dans le code pénal un article 121-3-1 précisant que, dans le cadre de l'exercice du pouvoir de dérogation, la responsabilité du représentant de l'Etat ne peut être engagée que s'il est établi qu'il a violé de façon manifestement délibérée les conditions de cet exercice ou qu'il a commis une faute caractérisée exposant autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer.

Le Conseil d'Etat considère que ces dispositions, qui ne prévoient pas d'exonération de responsabilité à caractère absolu et concernent un droit accordé au seul préfet, ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi pénale, tel que précisé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 89-262 DC du 7 novembre 1989.

Sur les dispositions relatives à l'association du préfet à la gestion du fonds d'intervention régional de l'agence régionale de santé

23. Le projet de loi prévoit qu'une partie des crédits du fonds d'intervention régional délégués à l'agence régionale de santé soit répartie chaque année en dotations départementales par le directeur général de l'agence. Il prévoit également que certains financements seront soumis à l'avis du représentant de l'Etat ou, lorsqu'ils relèvent de la dotation départementale, à un avis conforme du préfet de département.

Le Conseil d'Etat constate que ces dispositions ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel, qu'elles s'inscrivent dans la continuité de plusieurs dispositions en vigueur prévoyant la consultation ou l'avis du préfet sur certaines décisions de agences régionales de santé ou des directeurs généraux des agences régionales de santé (par exemple l'article 26 décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, et l'article R. 1434-1 du code de la santé publique), et dans la volonté exprimée dans l'exposé des motifs de conforter l'autorité de l'Etat

autour du préfet qui est notamment garant de la cohérence de l'action de l'Etat à l'échelle du territoire dont il a la charge.

Il considère toutefois que ces dispositions du projet de loi, en ce qu'elles prévoient un avis simple du représentant de l'Etat, ne relèvent pas du domaine de la loi mais du pouvoir réglementaire. Il propose en conséquence de ne pas les retenir dans cette mesure. Il propose en outre que le décret qui précisera les financements devant être précédés d'un avis conforme, soit mieux encadré par la loi, en ajoutant aux critères de nature et de montant des financements celui de leurs bénéficiaires, et que ce décret soit un décret en Conseil d'Etat, qui pourra également comporter les dispositions relatives à l'avis simple envisagées par le Gouvernement. Le Conseil d'Etat souligne par ailleurs qu'il serait cohérent avec l'objet du dispositif d'ensemble, suivant des modalités à déterminer par la voie réglementaire ou d'instructions, de prévoir une consultation des préfets en ce qui concerne la détermination des montants et la répartition des dotations départementales par le directeur général de l'agence régionale de santé. Le Conseil d'Etat estime enfin que la nouveauté du dispositif en ce qui concerne les financements relevant des agences régionales de santé, et l'importance de ceux-ci pour la mise en œuvre dans les territoires de la politique de santé, justifieront une évaluation ultérieure de sa mise en œuvre.

Sur les dispositions visant à sécuriser l'action des décideurs publics

En ce qui concerne la suppression de la notion de conflit d'intérêt public-public de la définition des conflits d'intérêts applicable aux agents publics

24. Les dispositions du projet de loi visent à ôter de la définition des conflits d'intérêts figurant à l'article L. 121-5 du code général de la fonction publique, dont la prévention ou la cessation immédiate constitue l'une des obligations générales s'imposant aux agents publics, la notion de conflit entre différents intérêts publics.

Le Conseil d'Etat relève que cet élément a déjà été supprimé de la définition du conflit d'intérêts figurant à l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique par l'article 2 de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local, loi applicable aux membres du Gouvernement, aux personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi qu'à celles chargées d'une mission de service public de même qu'aux membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. Il estime qu'il est dès lors logique d'étendre la modification de cette définition des conflits d'intérêts aux agents publics, dans le code général de la fonction publique. Le Conseil d'Etat recommande que, par symétrie, la même modification soit faite pour les militaires, à l'article L. 4122-3 du code de la défense, lorsque la consultation des instances nécessaires aura été faite. Il estime qu'en revanche, compte tenu des obligations particulières d'indépendance et d'impartialité qui pèsent sur eux, cette modification n'a pas à être étendue aux magistrats judiciaires, administratifs et financiers.

En ce qui concerne le délit de favoritisme

25. Corrélativement à l'aggravation des peines encourues en cas de commission de cette infraction, le projet de loi vise à renforcer l'élément intentionnel du délit de favoritisme, suivant en cela les préconisations du rapport « *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit* » présenté en mars 2025 par M. Christian Vigouroux, président de section honoraire au Conseil d'Etat, à la suite de la mission que lui avait confiée le Premier ministre.

Le Conseil d'Etat relève qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour de cassation que l'élément intentionnel du délit de favoritisme se déduit de la simple violation d'une prescription légale ou réglementaire par le décideur public, dont la connaissance de ces règles est présumée. Il estime que le renforcement de l'élément intentionnel de cette infraction doit à titre principal porter sur l'intention de l'auteur de favoriser ou tenter de favoriser autrui. Il recommande d'éviter sur ce point des redondances qui risqueraient de conduire à supprimer toute possibilité de voir constitué le délit de favoritisme.

Si le projet de loi entend également dupliquer l'innovation introduite par la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 sur le statut de l'élu local dans la définition de la prise illégale d'intérêt figurant à l'article 432-12 du code pénal, qui dispose désormais que l'infraction de prise illégale d'intérêt « *n'est pas constituée lorsque la personne* » qui l'a commise « *ne pouvait agir autrement en vue de répondre à un motif impérieux d'intérêt général* », le Conseil d'Etat préconise de ne pas dissocier ce motif impérieux d'intérêt général de la définition même de l'infraction. Il estime en effet que soit l'avantage est justifié, parce que dicté par un motif impérieux d'intérêt général, soit il est injustifié, parce que motivé par la volonté délibérée d'avantager un candidat. Il considère que ces deux situations s'excluent mutuellement, de sorte que dès lors que l'intention dolosive est l'un des éléments constitutifs de l'infraction et que le motif impérieux d'intérêt général exclut une telle intention, il est préférable d'inclure cette réserve du motif impérieux d'intérêt général directement dans la définition de l'infraction.

En ce qui concerne l'exonération de responsabilité pénale pour erreur de droit inévitable

26. Le Conseil d'Etat relève que la disposition du projet de loi qui vise à compléter l'article 122-3 du code pénal pour assouplir les conditions dans lesquelles est reconnue l'erreur de droit exonératoire de responsabilité pénale, en prévoyant que le fait d'appliquer une règle de droit conformément à l'interprétation formelle qu'en a donnée une autorité administrative compétente pour élaborer ou veiller à l'application d'une telle règle constitue une erreur de droit que la personne n'était pas en mesure d'éviter, à moins qu'elle n'ait pu se méprendre sur l'illégalité d'une telle interprétation, est destinée à mieux sécuriser les décideurs publics qui se méprennent sur le droit applicable, conformément à l'une des préconisations du rapport mentionné au point 25 présenté par M. Christian Vigouroux.

Il observe que la rédaction retenue par le projet de loi, qui crée une présomption d'erreur de droit inévitable, a, compte tenu de son emplacement dans le code pénal, un champ d'application personnel très large, puisqu'il est identique à celui de l'actuel article 122-3 du code pénal et s'applique donc aussi bien aux personnes privées qu'aux décideurs publics. Il observe également que cette disposition, qui fait référence aux prises de position de l'administration compétente pour interpréter la loi, a un champ d'application matériel lui aussi très large, l'interprétation formelle d'une règle de droit ne pouvant en effet, compte tenu de la rédaction retenue par le projet de loi, être limitée aux seules prises de position générales de l'administration. Il observe en outre que cette disposition devra être articulée avec les dispositions législatives qui, tels l'article L. 312-3 du code des relations entre le public et l'administration ou l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales, permettent d'ores et déjà à une personne – un redevable de bonne foi s'agissant de l'interprétation des textes fiscaux – de se prévaloir de l'interprétation d'une règle de droit donnée par une autorité administrative de l'Etat.

Le Conseil d'Etat estime néanmoins que la disposition du projet de loi, qui a essentiellement pour effet d'illustrer les cas d'erreur de droit exonératoire de responsabilité dont le principe est prévu par le premier alinéa de l'article 122-3 du code pénal et qui prend en outre en compte la capacité de discernement de l'auteur de l'erreur de droit, est suffisamment précise et n'a pas pour effet d'étendre de façon excessive cette cause d'exonération. Il suggère à cet égard d'adapter la rédaction pour faire mieux ressortir le caractère illustratif de l'erreur de droit exonératoire de responsabilité pénale que revêt cette disposition. Il recommande également de ne faire référence qu'à l'autorité administrative compétente pour veiller à l'application d'une règle de droit, et non également à celle compétente pour élaborer la règle en question, cette mention étant inutile s'agissant d'une mesure qui vise les prises de position de l'administration compétente pour interpréter un texte.

En ce qui concerne l'exonération partielle de responsabilité pénale des décideurs publics à raison d'activités de prévention d'un danger majeur pour l'intégrité des personnes

27. Le projet de loi entend limiter plus strictement la mise en cause pénale des décideurs publics à raison d'activités de prévention d'un danger majeur pour l'intégrité des personnes, conformément là encore aux préconisations du rapport présenté par M. Christian Vigouroux. Le Conseil d'Etat relève que, compte tenu de la situation différente dans laquelle se trouvent les décideurs publics pour faire face aux fléaux pouvant menacer l'intégrité physique des personnes et du caractère circonscrit du champ d'application de cette disposition, le principe constitutionnel d'égalité devant la loi pénale n'interdit pas au législateur d'introduire à cette fin, au sein des dispositions du code pénal relatives aux causes d'irresponsabilité ou d'atténuation de la responsabilité pénale, une disposition exonérant de toute responsabilité pénale le décideur public qui, confronté à un danger actuel ou imminent pour l'intégrité des personnes, accomplit une action nécessaire pour prévenir ou faire cesser ce danger.

Le Conseil d'Etat observe cependant que l'objectif du Gouvernement serait mieux atteint par la création, dans l'ordre juridique, d'une nouvelle cause d'exonération de responsabilité pénale spécifique aux décideurs publics que par la création d'une présomption d'état de nécessité au sens de l'article 122-7 du code pénal. Il relève à cet égard, d'une part, que le champ d'application de cette nouvelle présomption ne se superpose qu'imparfaitement à celui de l'article 122-7 compte tenu notamment, dans cette nouvelle hypothèse, du caractère diffus de la menace et de l'absence d'identification des personnes menacées et, d'autre part, qu'alors qu'une présomption a en principe vocation à faciliter la démonstration de l'élément auquel elle s'applique, la présomption envisagée par le projet de loi, qui comporte plusieurs conditions cumulatives, rendrait plus difficile la démonstration de l'état de nécessité dans lequel le décideur public se serait trouvé.

En ce qui concerne l'octroi de la protection fonctionnelle aux gestionnaires financiers faisant l'objet de poursuites devant les juridictions financières.

28. Le Conseil d'Etat constate que les dispositions du projet de loi prévoyant que la protection fonctionnelle est accordée, de plein droit, aux agents publics, aux militaires et aux élus locaux qui, n'ayant pas commis de faute personnelle détachable de l'exercice de leurs fonctions, font l'objet de poursuites devant les juridictions financières au titre des infractions prévues aux articles L. 131-9 et suivants du code des juridictions financières, qui vont au-delà du principe général du droit qui leur est applicable (CE, 29 janvier 2025, Société UGGC avocats et a., n° 497840 et s. aux tables), ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel.

Il considère que le seul motif susceptible de conduire au refus d'octroi de la protection fonctionnelle doit être tiré de la commission d'une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions, dont le champ est plus large que celui de l'agissement commis par intérêt personnel direct ou indirect que le projet de loi proposait de retenir pour les élus locaux dans le code général des collectivités territoriales, lequel s'articulait en outre difficilement avec les dispositions de l'article L. 131-12 du code des juridictions financières qui fait de la recherche d'un tel intérêt un élément constitutif d'une infraction financière.

Sur les dispositions visant à permettre à l'Office national des forêts (ONF) de continuer à percevoir les contributions légales obligatoires au titre du régime forestier

29. Une disposition du projet de loi porte sur la contribution aux frais de garderie et d'administration et la contribution additionnelle de 2 euros, prévues par l'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979, qui sont versées à l'Office national des forêts par les collectivités territoriales et les autres personnes morales, mentionnées au 2° de l'article L. 211-1 du code forestier, propriétaires de parcelles soumises au régime forestier.

Elle vise à remédier à la censure, par le Conseil constitutionnel, d'une partie des dispositions relatives à la contribution pour frais de garderie et d'administration au motif que le législateur, en omettant de déterminer les modalités de recouvrement de cette contribution, a méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant le droit à un recours juridictionnel effectif (Cons. const., décision n° 2026-1193 QPC du 10 avril 2026).

A cette fin, le projet de loi prévoit, ainsi que l'exige la jurisprudence constitutionnelle, les règles législatives destinées à régir le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions applicables à cette imposition ainsi qu'à la contribution additionnelle de 2 euros. Il vise également à compléter les dispositions relatives à l'assiette de ces impositions, principalement en insérant dans la loi des précisions qui figurent aujourd'hui au niveau réglementaire.

30. Le Conseil d'Etat rappelle qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant : / (...) - l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures (...)* ». Aux termes du IV de l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) : « *L'affectation du produit d'une imposition de toute nature à un tiers ne peut résulter que d'une disposition d'une loi de finances. Le présent IV ne s'applique pas aux impositions affectées aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et aux organismes de sécurité sociale, à l'exception des impositions dont le produit est, en tout ou partie, affecté au budget de l'Etat* ».

Il relève que si les dispositions du projet de loi portent sur des impositions de toute nature affectées à l'Office national des forêts, c'est-à-dire un tiers autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale au sens du IV de l'article 2 de la LOLF, elles ne prévoient pas le principe de cette affectation, laquelle résulte déjà des dispositions de l'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979 qui n'ont pas été déclarées inconstitutionnelles par la décision n° 2026-1193 QPC du 10 avril 2026 mentionnée ci-dessus et, s'agissant de la contribution pour frais de garderie et d'administration, du 2° de l'article de l'article L. 223-1 du code forestier.

Il estime que ces dispositions, en tant qu'elles se bornent à préciser les règles relatives à l'assiette des deux contributions et à fixer leurs modalités de recouvrement, sans modifier leur

régime d'affectation, relèvent du domaine partagé des lois de finances et peuvent donc figurer dans une loi ordinaire, quand bien même les modifications apportées au régime de la contribution pour frais de garderie auront pour effet, en remédiant à la déclaration d'inconstitutionnalité, de permettre de nouveau de recouvrer une imposition qui ne peut plus légalement l'être, ni, dès lors que le fait générateur de cette imposition interviendrait postérieurement à la décision du 10 avril 2026 du Conseil constitutionnel, donner naissance à de nouvelles créances fiscales.

Le Conseil d'Etat considère, par ailleurs, que les dispositions du projet de loi peuvent, sans méconnaître la règle prévue par le IV de l'article 2 de la LOLF, inscrire dans le code forestier les dispositions, qui figurent aujourd'hui à l'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979, relatives à l'affectation de la contribution additionnelle, dès lors que cette opération de codification ne modifie pas l'état du droit sur l'affectation de cette contribution.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 7 mai 2026.