

N° 651
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 mai 2026

PROJET DE LOI

(procédure accélérée)

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

PRÉSENTÉ

au nom de M. Sébastien LECORNU,

Premier ministre

Par Mme Françoise GATEL,

Ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

*(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement
et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale
dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En octobre 2023, à l'occasion du 65^e anniversaire de la Constitution de la V^e République, le président de la République avait appelé à repenser l'architecture territoriale afin de donner plus de liberté et de clarté démocratique tout en favorisant la responsabilité de chacun des acteurs locaux.

L'ambition de ce projet de loi est de rappeler les principes fondateurs de la France : l'indivisibilité de la République, le caractère unitaire de l'État, l'organisation décentralisée autour de la libre administration des collectivités territoriales.

L'étroite relation dans la conduite de l'action publique entre l'État – incarné sur le territoire par le préfet, représentant de chacun des membres du Gouvernement – et les collectivités territoriales doit être la condition première de la continuité et de l'efficacité de l'action publique ainsi que du service public rendu aux usagers.

Le présent projet de loi traduit cette volonté : il revient au législateur de définir le rôle de chacun dans l'organisation administrative de la République, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales dont il est garant.

Le projet de loi entend ainsi conforter l'autorité de l'État autour de la figure du préfet, qui a la charge dans les territoires des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois et qui est garant de la cohérence de l'action de l'État à l'échelle du territoire dont il a la charge. Aussi, le rôle du préfet sera renforcé pour mieux coordonner l'action de tous ceux qui interviennent au nom de l'État au niveau local, y compris les opérateurs, mais aussi pour rendre plus claire la répartition des responsabilités et des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. L'objectif est triple : décider plus vite, agir plus efficacement, assumer les responsabilités.

Comme annoncé par le Premier ministre en septembre 2025, il convient aussi de parfaire notre organisation décentralisée en garantissant une meilleure clarification des compétences. Le projet de loi vise en conséquence à mieux articuler l'action de l'État et des collectivités territoriales. En instaurant une nouvelle stratégie nationale d'aménagement du territoire, il entend redonner à l'État son rôle de stratège et renforcer la cohérence de la contractualisation des politiques publiques avec les collectivités territoriales. L'objectif est notamment de favoriser les interactions entre collectivités en les invitant à construire des contrats de réciprocité, tout particulièrement entre métropoles et communes rurales.

Le projet de loi entend renforcer la place du préfet, interlocuteur et soutien de premier plan des élus locaux, par la création d'un guichet unique pour toutes demandes de subvention d'investissement ou d'ingénierie. Il lui permet également d'intervenir en cas de carence d'une collectivité territoriale dans l'exercice de ses compétences. Ce projet s'inscrit ainsi dans un mouvement de recentrage de l'État sur ses missions essentielles, en particulier régaliennes, et de mise en cohérence de son organisation territoriale. Il vise à rendre effective une déconcentration qui ne soit pas seulement un principe d'organisation, mais un levier concret d'efficacité publique.

Pour une meilleure prise en compte des spécificités locales, le projet de loi confère la possibilité au préfet de déroger aux normes arrêtées par l'administration de l'État.

Pour que l'action de l'État soit plus lisible, cohérente et proche des territoires, le projet de loi désigne le préfet comme délégué territorial des établissements publics et groupements d'intérêt public de l'État. Dans un contexte d'organisation administrative éclatée par la multiplication des acteurs, cette évolution donne au préfet les moyens d'incarner un État déconcentré unitaire, qui assure la cohérence de l'action publique territoriale. Axe fort du Gouvernement pour accroître la collégialité des services et opérateurs de l'État, il permet de disposer d'un interlocuteur identifié qui parle d'une seule voix au niveau local.

Largement renforcée par les dispositions de ce projet de loi, l'action des décideurs publics doit aussi être encadrée afin de favoriser les prises d'initiatives adaptées à la réalité des territoires, tout en garantissant une sécurisation de l'action publique. Le texte propose ainsi de redéfinir le régime de protection fonctionnelle des gestionnaires publics.

Ainsi, le projet de loi est organisé autour de trois axes majeurs : une meilleure articulation de l'action de l'État et des collectivités territoriales (titre I^{er}), le renforcement du rôle du préfet (titre II) et la sécurisation de l'action des décideurs publics (titre III). Il comporte en outre des dispositions diverses (titre IV).

Le titre I^{er} vise à mieux articuler l'action de l'État et des collectivités territoriales.

Le chapitre I^{er} instaure une nouvelle stratégie nationale d'aménagement du territoire.

L'**article 1^{er}** entend redonner à l'État son rôle de stratège dans l'aménagement du territoire.

À cette fin, il renforce le rôle de l'État dans le domaine de l'aménagement du territoire et clarifie la contractualisation des politiques publiques avec les collectivités territoriales.

Il définit les nouvelles orientations de l'État en matière d'aménagement du territoire, vingt-sept ans après la dernière loi traitant de ce sujet.

Dans un premier temps, il supprime certaines dispositions datant de 1995 et de 1999 devenues obsolètes. Il propose de redonner un élan à la politique d'aménagement du territoire en prévoyant l'élaboration d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire (SNAT). Cette stratégie déterminera une vision de long terme pour notre pays, préparera l'avenir des territoires et constituera un cadre d'action commun pour l'État et les collectivités territoriales. Avec cette stratégie, notre pays renoue avec la tradition de planification de l'avenir des territoires tout en l'inscrivant dans le nouveau paysage institutionnel issu des différents actes de décentralisation. La SNAT constituera un document socle pour préparer et mobiliser les crédits du plan de partenariat national et régional prévu par le cadre financier pluriannuel 2028-2034 de l'Union européenne.

Le projet de loi consacre le rôle d'autorité de gestion des régions et celui d'organisme intermédiaire des collectivités infrarégionales ou de leurs groupements.

Dans un second temps, le présent article définit un nouveau cadre contractuel pour mettre en œuvre la SNAT. Il réaffirme le rôle central des contrats État-région et les réforme en rendant notamment obligatoire la signature des métropoles et des départements pour les projets concernant leur territoire et qu'ils financent.

Le projet de loi simplifie par ailleurs la contractualisation au niveau infrarégional en prévoyant la conclusion d'un contrat entre l'État et les collectivités territoriales. Ce contrat est un élément de simplification car il intégrera les orientations et les projets relatifs à l'aménagement du territoire qui sont actuellement dispersés entre différents outils de contractualisation. Afin de confirmer le rôle clé du département, un contrat est créé à cette échelle, qui a pour objectif de renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité. Lorsque la région en est signataire, les contrats conclus à l'échelle du département pourront faire office de volet départemental du CPER. En outre, un contrat État-territoires est conclu entre l'État et les communes ou leurs groupements. Il permet de reconnaître le rôle majeur des métropoles, notamment en matière de transition écologique et solidaire. Lorsque la région en est signataire, les contrats conclus à l'échelle de la métropole pourront faire office de volet métropolitain du CPER. Cette structuration permet de concilier la vision stratégique de long terme pour les territoires ruraux et urbains mais aussi de prévoir des adaptations aux réalités locales.

L'article 2 instaure un contrat de réciprocité entre communes et intercommunalités, tel que déjà envisagé par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Communes et intercommunalités doivent pouvoir s'entraider dans la mise en œuvre de leurs compétences, au-delà même de leur territoire. Le projet de loi permet à cette fin à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de conclure avec une commune située hors de son périmètre ou avec un autre EPCI à fiscalité propre un contrat de réciprocité destiné à formaliser les conditions d'une entraide mutuelle dans la mise en œuvre de leurs compétences. Le contrat de réciprocité pourra prévoir des délégations de compétence entre les parties au contrat, complémentaire en termes d'aménités et de ressources.

Ce nouveau mode de partenariat est en particulier destiné à encourager le soutien des métropoles au développement des communes rurales. Il ouvre la possibilité de financer des projets de développement ou d'infrastructures, et d'accès aux services publics, en s'exonérant des limites territoriales et du principe de spécialité applicable aux établissements publics.

Le chapitre II vise à renforcer les relations entre le représentant de l'État et les élus locaux.

L'**article 3** fait du représentant de l'État le « guichet unique » des demandes d'accompagnement en ingénierie et de subventions d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Il précise à cette fin que ces collectivités déposent auprès du préfet compétent de telles demandes relevant de la compétence de l'État, des établissements publics de l'État et des groupements d'intérêt public, que les services de l'État et les opérateurs instruisent ces demandes dans le respect de leurs compétences respectives, qu'il notifie les décisions qu'il a compétence pour édicter au nom de l'État et les décisions des opérateurs dont il est le délégué territorial et qu'il transmet les décisions prises par les autres opérateurs aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Il prévoit en outre que les opérateurs qui reçoivent directement de telles demandes doivent les transmettre au représentant de l'État avant de procéder à son instruction. Enfin, il est renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités d'application de l'article et notamment la liste des opérateurs concernés par ces dispositions ainsi que les conditions dans lesquelles le représentant de l'État peut déléguer sa signature.

L'**article 4** donne des capacités nouvelles d'intervention au représentant de l'État en cas de carence d'une collectivité territoriale ou d'une autorité locale. Il renforce à cette fin le pouvoir de substitution du représentant de l'État.

Le projet de loi renforce les libertés locales. Dans le même mouvement, il conforte le contrôle de l'État, autour de la figure du représentant de l'État, qui a la charge, dans les collectivités territoriales de la République, des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. À cet égard, il paraît opportun que l'État puisse s'assurer de la mise en œuvre effective des services publics locaux et garantir la sécurité des citoyens en lui donnant la faculté de se substituer aux collectivités territoriales et autorités locales dans des conditions précises.

Cette possibilité donnée à l'État en cas de défaillance d'une collectivité territoriale n'est pas nouvelle.

La législation en vigueur prévoit en effet de nombreux dispositifs de substitution qui permettent à l'État d'agir, dans le cadre de procédures encadrées et sur des objets précis, en cas de carence des autorités exécutives locales dans la mise en œuvre de leurs attributions, que celles-ci relèvent de prérogatives de police administrative, de compétences ou de missions confiées au maire en tant qu'agent de l'État.

Toutefois, en dehors de ces cas ciblés, il n'existe pas de fondement général sur lequel peut s'appuyer le représentant de l'État pour intervenir, en lieu et place d'une collectivité locale, d'un groupement de collectivités ou d'une autorité de police locale, lorsque celui-ci s'abstient ou refuse d'agir et que les circonstances l'imposent.

Ainsi, sans remettre en cause les dispositifs existants, l'objet du présent article est de prévoir un pouvoir de substitution général, permettant à l'État d'agir en cas de carence dûment constatée d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités ou d'une autorité territoriale dans l'exercice de ses pouvoirs de police. La mise en œuvre de ce dispositif est strictement encadrée, et respecte les conditions fixées par le juge constitutionnel : celui-ci se fonde en effet sur le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution pour considérer qu'il « *appartient au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'État 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. Les conditions posées pour l'exercice par le représentant de l'État de ses pouvoirs de substitution doivent être définies quant à leur objet et à leur portée* » (voir notamment les décisions n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, n° 2013-309 du 26 avril 2013 et n° 2007-559 du 6 décembre 2007).

Il est donc prévu que le représentant de l'État peut agir en lieu et place de ces collectivités et autorités en prenant les mesures strictement nécessaires à cette fin, lorsque la carence est 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 conduire à la méconnaissance d'une obligation précise et inconditionnelle prévue par la loi ou le règlement, ou à porter atteinte à la sauvegarde des intérêts nationaux, auxquels se rattache l'exécution des engagements internationaux de la France. Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'État, sauf urgence, qu'après une mise en demeure de la collectivité, du groupement ou de l'autorité restée sans effet, sous réserve qu'aucune autre disposition particulière permettant l'exercice d'un pouvoir de substitution ne soit applicable et à condition qu'aucune autre disposition ne soit de nature à lui permettre de remédier à cette carence dans l'exercice normal de ses pouvoirs.

Par ailleurs, lorsque les mesures nécessaires pour remédier à la carence l'exigent, le représentant de l'État peut, par arrêté motivé, réquisitionner tout ou partie des services, des moyens et des agents de la collectivité ou du groupement et consigner dans le budget de ces derniers les sommes

nécessaires à leur mise en œuvre. Cet arrêté fixe 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.

L'**article 5** crée une conférence départementale des réseaux (CDR), présidée par le représentant de l'État. Elle a vocation à fédérer les acteurs exerçant des compétences dans les domaines de l'eau, de l'énergie et des technologies numériques et à constituer le cadre de référence du dialogue (stratégique en cas de gestion de crise) en matière de réseaux structurants.

Elle est destinée à remplacer les comités départementaux existants dans ces domaines.

Cette disposition élargit par ailleurs les capacités d'assistance technique des départements. Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département peut déjà apporter une assistance technique aux collectivités territoriales qui, ne bénéficiant pas nécessairement des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences, peuvent avoir besoin de son appui dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de la mobilité, de l'aménagement et de l'habitat. Il est proposé d'élargir le champ de cette assistance technique aux domaines de l'énergie et des technologies numériques.

Le titre II vise à renforcer le rôle du représentant de l'État.

Le chapitre 1er accroît l'autorité du représentant de l'État sur les opérateurs de l'État.

L'**article 6** confère au représentant de l'État dans la région ou le département, de principe, la qualité de délégué territorial des établissements publics de l'États et groupements d'intérêt public.

Le renforcement du rôle du représentant de l'État requiert en effet qu'il soit identifié et placé comme le principal responsable des politiques publiques menées dans le département. Il doit à cette fin disposer des leviers d'action nécessaires, *via* les services et organismes qui concourent à l'action de l'État.

Le présent article a ainsi vocation à lui conférer la qualité de délégué territorial des établissements publics de l'État et groupements d'intérêt public exerçant des missions territoriales, dont la liste sera définie par décret en Conseil d'État.

Il assure à ce titre la cohérence et la complémentarité de l'exercice de leurs missions respectives dans les territoires relevant de son ressort avec les actions des autres acteurs publics locaux. Il peut également adresser à l'établissement ou au groupement concerné des directives d'action territoriale.

L'**article 7** place les services territoriaux de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sous l'autorité du représentant de l'État dans la région et les intègre au sein des services déconcentrés de l'État compétents dans le domaine de l'environnement.

L'ADEME dispose de délégations régionales sur l'ensemble du territoire national. Le représentant de l'État en est d'ores-et-déjà le délégué territorial.

Le présent article vise toutefois à mettre en place une organisation plus intégrée, par la mise à disposition d'office de personnels de l'agence dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), pendant une durée de trois ans, renouvelable de plein droit à leur demande. Cette organisation confère ainsi au préfet de région une autorité hiérarchique sur ces personnels.

Cette disposition permettra de garantir la bonne coordination et synergie entre les interventions en matière régaliennne et les dispositifs financiers portés par l'agence et de rendre plus lisibles les interventions de l'État en matière d'environnement, d'économie circulaire, de transition énergétique et d'adaptation au changement climatique.

Le chapitre 2 consacre le pouvoir de dérogation du représentant de l'État.

L'**article 8** consacre, dans la loi, un pouvoir général de dérogation au représentant de l'État : il pourra ainsi déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'État afin de prendre des décisions relevant de sa compétence.

La dérogation, motivée et publiée, doit être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales, avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques, être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France et, enfin, ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

L'**article 9** étend pour sa part les régimes de dérogation aux normes dans le domaine du sport. Il permet au représentant de l'État de déroger aux règles édictées par les fédérations sportives relatives aux délais nécessaires à la mise en conformité des installations existantes. Ce faisant, il attribue au représentant de l'État la possibilité d'adapter la réglementation aux circonstances locales, au plus près des attentes des élus et de la population.

L'**article 10** sécurise pénalement l'action du représentant de l'État agissant au titre de son pouvoir de dérogation.

Comme recommandé dans le rapport de M. Christian Vigouroux sur la responsabilité des décideurs publics (remis au Gouvernement en mars 2025), l'intervention du représentant de l'État, lorsqu'il décidera de recourir à son pouvoir de dérogation, a en effet vocation à être pénalement sécurisée : telle est l'intention poursuivie par le présent article, qui précise que la responsabilité pénale du représentant de l'État ne pourra être engagée que s'il est établi soit qu'il a violé de façon manifestement délibérée les conditions de cet exercice de dérogation, soit qu'il a commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer.

Le titre III sécurise l'action des décideurs publics.

L'**article 11** vise à supprimer les conflits d'intérêts public-public pour les agents publics en modifiant la définition prévue à l'article L. 121-5 du code général de la fonction publique.

L'**article 12** renforce l'élément intentionnel du délit de favoritisme prévu à l'article 432-14 du code pénal, tout en aggravant les peines encourues. En outre, il assouplit les conditions dans lesquelles est reconnue l'erreur de droit exonératoire de responsabilité pénale afin de sécuriser le décideur qui agit conformément à l'interprétation ou la doctrine administrative. Enfin il limite la mise en cause pénale des décideurs publics à raison d'activités de prévention d'un danger majeur pour l'intégrité des personnes, en instituant une présomption d'État de nécessité.

L'**article 13** définit le régime de la protection fonctionnelle accordée aux gestionnaires publics, qu'ils soient agents publics ou élus locaux, notamment en cas d'engagement de leur responsabilité devant le juge des comptes dans le cadre du régime de responsabilité des gestionnaires publics.

Le titre IV comporte des dispositions diverses.

L'article 14 fixe les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions applicables à la contribution aux frais de garderie et d'administration et à 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 (ONF) 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. Il complète également les dispositions relatives à l'assiette de ces impositions, principalement en insérant dans la loi des précisions qui figurent aujourd'hui au niveau réglementaire.

Ces dispositions tirent les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2026-1193 QPC du 10 avril 2026 relative à la contribution pour frais de garderie et d'administration des bois et forêts par l'ONF, qui a partiellement censuré les dispositions de l'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979, au motif que la contribution aux frais de garderie et d'administration constituait une imposition de toute nature et que le législateur avait omis de déterminer ses modalités de recouvrement.

DÉCRET DE PRÉSENTATION

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi visant à renforcer l'État local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 20 mai 2026

Signé : Sébastien LECORNU

Par le Premier ministre :

La ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

Signé : Françoise GATEL

**Projet de loi visant à renforcer l'État local, articuler son action
avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics**

TITRE I^{ER}

**MIEUX ARTICULER L'ACTION DE L'ÉTAT ET DES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

CHAPITRE I^{ER}

Une nouvelle stratégie nationale d'aménagement du territoire

Article 1^{er}

- ① I. – L'article 1^{er} de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « *Art. 1^{er}.* – I. – La politique d'aménagement du territoire vise à orienter, dans une vision prospective, les évolutions démographiques, environnementales, sociales et économiques du territoire national.
- ③ « Elle 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.
- ④ « Cette politique favorise la solidarité et la réciprocité entre les territoires. Elle est mise en œuvre conjointement par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements.
- ⑤ « II. – L'État détermine dans une stratégie nationale d'aménagement du territoire, concertée avec les représentants des collectivités territoriales, les objectifs et les choix de long terme d'aménagement et de développement durables du territoire national. Cette stratégie est élaborée en cohérence avec les engagements européens et internationaux de la France.
- ⑥ « La stratégie nationale d'aménagement du territoire précise les actions que l'État met en œuvre ou coordonne au titre de ses compétences.
- ⑦ « Cette stratégie nationale constitue le cadre de référence à l'action commune de l'État et des collectivités territoriales pour l'aménagement du territoire et à la contractualisation entre ces acteurs.

⑧ « Elle sert de fondement à la priorisation et à la mobilisation des crédits européens concourant à l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne. »

⑨ II. – Le titre unique du livre I^{er} du code général des collectivités territoriales est complété par un chapitre VII ainsi rédigé :

⑩ « *CHAPITRE VII*

⑪ « *Contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales pour l'aménagement du territoire*

⑫ « *Art. L. 1117-1.* – Des contrats associant l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que d'autres personnes morales contribuent à l'aménagement du territoire, et assurent en particulier la mise en œuvre de la stratégie nationale prévue par l'article 1^{er} de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

⑬ « Ces contrats, dits “contrats d'aménagement du territoire”, comprennent les contrats passés entre l'État et, respectivement, les régions, les départements, les communes, les groupements de communes, les collectivités à statut particulier, les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ainsi que la Nouvelle-Calédonie, prévus par les articles L. 1117-2 à L. 1117-7.

⑭ « Les contrats d'aménagement du territoire définissent des engagements réciproques et pluriannuels au bénéfice de projets et de programmes d'actions coordonnés et priorisés. Ils incluent des mesures destinées à renforcer la coopération, la réciprocité et la solidarité entre les territoires.

⑮ « Les contrats d'aménagement du territoire sont appuyés par les crédits européens au titre de l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne.

⑯ « Ces contrats ne peuvent être résiliés par les parties, avant leur date normale d'expiration, que dans les formes et conditions qu'ils stipulent expressément. Ils sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles.

⑰ « Dans la limite des dotations ouvertes par la loi de finances de l'année, les dotations en capital, subventions, prêts, garanties d'emprunt, agréments fiscaux et toutes aides financières sont accordées en priorité par l'État dans le cadre des contrats d'aménagement du territoire.

⑱ « *Art. L. 1117-2.* – A l'échelle régionale et de la collectivité de Corse sont conclus les contrats mentionnés à l'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, dits “contrats État-régions”.

- ⑲ « Le représentant de l'État dans la région est chargé de préparer, pour le compte du Gouvernement, le contrat État-région.
- ⑳ « Les communautés urbaines et les communes chefs-lieux de département sont consultées par la région préalablement à l'élaboration du contrat État-région afin de tenir compte des spécificités de leur territoire.
- ㉑ « Les départements, les métropoles et la métropole de Lyon sont signataires du contrat État-région au titre des projets contractualisés qu'ils financent. Ce contrat comporte un volet spécifique à leur territoire.
- ㉒ « L'Eurométropole de Strasbourg est signataire du contrat État-région, qui prend en compte la présence d'institutions européennes et internationales.
- ㉓ « *Art. L. 1117-3.* – Dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, y compris en Polynésie française, les contrats d'aménagement du territoire sont les contrats de convergence conclus dans les conditions prévues aux articles 7 à 9 de 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.
- ㉔ « *Art. L. 1117-4.* – En Nouvelle-Calédonie, les contrats d'aménagement du territoire sont :
- ㉕ « 1° Les contrats de développement conclus entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces dans les conditions prévues par l'article 210 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- ㉖ « 2° Les contrats conclus entre l'État et les communes de Nouvelle-Calédonie dans les conditions prévues par l'article 3 de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.
- ㉗ « *Art. L. 1117-5.* – A l'échelle départementale, l'État et les départements peuvent conclure des contrats, dits "contrats État-département", visant à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité à ces services, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. La région, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les groupements d'établissements publics de coopération intercommunale et, le cas échéant, d'autres personnes morales, peuvent être parties à ces contrats. Lorsque la région en est signataire, les contrats État-département peuvent faire office de volet départemental du contrat État-région mentionné à l'article L. 1117-2.
- ㉘ « Le représentant de l'État dans le département est chargé de préparer, pour le compte du Gouvernement, le contrat État-département.

- ②⑨ « *Art. L. 1117-6.* – A l'échelle infra-départementale, l'État, la commune, le groupement de communes ou la métropole de Lyon concluent des contrats dits "contrats État-territoires". La région et le département ainsi que d'autres personnes morales peuvent être parties à ces contrats.
- ③⑩ « Ces contrats intègrent l'ensemble des orientations, des opérations et des projets qui concourent à l'aménagement et au développement du territoire, notamment ceux qui sont compris dans les contrats déjà conclus à l'échelle intercommunale par l'État, ses opérateurs ou ses établissements publics, avec les collectivités territoriales ou leurs groupements.
- ③⑪ « Ces contrats sont articulés notamment avec les contrats locaux de santé prévus au IV de l'article L. 1434-10 du code de la santé publique et les contrats de ville prévus à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine en cours d'exécution sur leur périmètre.
- ③⑫ « Les métropoles et la métropole de Lyon concluent avec l'État un contrat État-territoires visant notamment à renforcer leur action en matière de transition écologique et solidaire. Lorsque la région en est signataire, les contrats conclus entre l'État et les métropoles, ou entre l'État et la métropole de Lyon, peuvent faire office de volet métropolitain du contrat État-région mentionné à l'article L. 1117-2.
- ③⑬ « Le représentant de l'État dans le département est chargé de préparer, pour le compte du Gouvernement, le contrat État-territoires.
- ③⑭ « *Art. L. 1117-7.* – Pour assurer à l'Eurométropole de Strasbourg les moyens de ses fonctions de ville siège des institutions européennes, conférées en application des traités et des protocoles européens ratifiés par la France, l'État signe avec celle-ci un contrat spécifique, intitulé "contrat triennal, Strasbourg, capitale européenne".
- ③⑮ « *Art. L. 1117-8.* – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'élaboration, de révision, de suivi et d'évaluation des contrats d'aménagement du territoire. »
- ③⑯ III. – L'article 12 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification est abrogé.
- ③⑰ IV. – La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est ainsi modifiée :
- ③⑱ 1° Les chapitres I et V du titre I^{er} sont abrogés ;
- ③⑲ 2° Les articles 25, 31 et 32 sont abrogés ;

- ④⑩ 3° A l'article 33, les mots : «, géré par un comité présidé par le Premier ministre, » sont supprimés ;
- ④⑪ 4° Le second alinéa de l'article 38-1 est supprimé ;
- ④⑫ 5° La première phrase du dernier alinéa de l'article 61 est supprimée.
- ④⑬ V. – Le I de l'article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles est ainsi modifié :
- ④⑭ 1° Au premier alinéa, les mots : « pour la période 2014-2020 et pour la période de programmation 2021-2027 » sont remplacés par les mots : « pour la période 2021-2027 et pour la période de programmation 2028-2034 » ;
- ④⑮ 2° Le premier alinéa du 2° est remplacé par les dispositions suivantes :
- ④⑯ « L'autorité de gestion confiée par délégation de gestion le rôle d'organisme intermédiaire aux collectivités, à leurs groupements et aux organismes susceptibles de se voir confier la mise en œuvre d'une politique européenne qui en font la demande, tout ou partie des actions relevant des fonds européens. » ;
- ④⑰ 3° Au 3°, les mots : « la période de programmation 2021-2027 » sont remplacés par les mots : « les périodes de programmation 2021-2027 et 2028-2034 ».
- ④⑱ VI. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ④⑲ 1° A l'article L. 1231-2 :
- ④⑵ a) Au dernier alinéa du I, les mots : « coordonne l'utilisation des fonds européens structurels et d'investissement » sont remplacés par les mots : « est autorité de coordination déléguée des fonds européens de la politique de cohésion » ;
- ④⑶ b) Au premier alinéa du II :
- ④⑷ – les mots : « au moyen de contrats de cohésion territoriale » sont remplacés par les mots : « au moyen des contrats définis à l'article L. 1117-6 » ;
- ④⑸ – les deux dernières phrases sont supprimées ;
- ④⑹ 2° Le dernier alinéa de l'article L. 3641-6 est supprimé ;
- ④⑺ 3° Le dernier alinéa de l'article L. 5215-20-1 est supprimé ;

- ⑤⑥ 4° Les deuxième, troisième et quatrième alinéa du VI de l'article L. 5217-2, sont supprimés.

Article 2

- ① Il est inséré un article L. 1111-8-1-1 au code général des collectivités territoriales ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 1111-8-1-1.* – Afin de renforcer leur coopération et de mutualiser leurs ressources, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut conclure avec une commune située hors de son périmètre, ou avec un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre situé dans le même département, un contrat de réciprocité définissant les conditions d'une entraide mutuelle dans l'exercice de leurs compétences. Les communes et groupements contractants peuvent, dans ce cadre, exercer des missions hors des limites administratives de leur territoire.
- ③ « Le contrat de réciprocité peut prévoir des délégations de compétence, au sens de l'article L. 1111-8, entre les communes et groupements parties au contrat.
- ④ « Les modalités d'application du présent article, et notamment le contenu et les objectifs du contrat de réciprocité, sont précisées par décret en Conseil d'État. »

CHAPITRE II

Un renforcement des relations entre le représentant de l'État et les élus locaux

Article 3

- ① Les collectivités territoriales et leurs groupements déposent auprès du représentant de l'État, selon le cas dans les régions, les départements, les collectivités à statut particulier ou les collectivités d'outre-mer mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution, les demandes d'accompagnement en ingénierie et de subvention d'investissement relevant de la compétence de l'État, des établissements publics de l'État et des groupements d'intérêt public. Les services de l'État et les opérateurs instruisent ces demandes dans le respect de leurs compétences respectives. Le représentant de l'État notifie les décisions qu'il a compétence pour édicter au nom de l'État et les décisions des opérateurs dont il est le délégué territorial. Il transmet les décisions prises par les autres opérateurs aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

- ② Lorsque, en méconnaissance des dispositions du premier alinéa, un établissement public de l'État ou un groupement d'intérêt public est directement saisi par une collectivité territoriale ou un groupement d'une demande d'accompagnement en ingénierie ou de subvention d'investissement, il la transmet au représentant de l'État dans le département dans le ressort duquel est situé cette collectivité ou ce groupement avant de procéder à son instruction.
- ③ Les modalités d'application du présent article, notamment la liste des établissements publics de l'État, ne figurant pas dans la liste mentionnée par l'article 59-1 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, et la liste des groupements d'intérêt public qui sont concernés par les dispositions du premier alinéa, ainsi que les conditions dans lesquelles le représentant de l'État peut déléguer sa signature, sont fixées par décret en Conseil d'État.

Article 4

- ① Après le chapitre VII du titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales, il est inséré un chapitre VIII ainsi rédigé :

② « *CHAPITRE VIII*

③ « *Pouvoir de substitution du représentant de l'État (art. L. 1118-1)*

- ④ « *Art. L. 1118-1. – 1°* Lorsque la carence d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités dans l'exercice de ses compétences ou celle d'une autorité territoriale dans l'exercice de ses pouvoirs de police est 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 conduire à la méconnaissance d'une obligation précise et inconditionnelle prévue par la loi ou le règlement, ou à porter atteinte à la sauvegarde des intérêts nationaux, auxquels se rattache l'exécution des engagements internationaux de la France, le représentant de l'État dans le département ou la région peut agir en lieu et place de la collectivité, du groupement ou de l'autorité en prenant les mesures strictement nécessaires à cette fin. Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'État, sauf urgence, qu'après une mise en demeure de la collectivité, du groupement ou de l'autorité restée sans effet, sous réserve qu'aucune autre disposition particulière permettant l'exercice d'un pouvoir de substitution ne soit applicable et à condition qu'aucune autre disposition ne soit de nature à lui permettre de remédier à cette carence dans l'exercice normal de ses pouvoirs ;

- ⑤ « 2° Lorsque les mesures nécessaires pour remédier à la carence l'exigent, le représentant de l'État peut, par arrêté motivé, réquisitionner tout ou partie des services, des moyens et des agents de la collectivité ou du groupement et consigner dans le budget de ces derniers les sommes nécessaires à leur mise en œuvre. Cet arrêté fixe 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. »

Article 5

- ① I. – Il est institué dans chaque département une conférence départementale des réseaux présidée par le représentant de l'État.
- ② La conférence départementale des réseaux se réunit au moins deux fois par an, à l'initiative du représentant de l'État, pour évoquer l'organisation territoriale des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement, à l'énergie et aux technologies numériques.
- ③ Lorsqu'elle se réunit sur les sujets relatifs à l'eau et à l'assainissement, elle est composée :
- ④ 1° Des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des syndicats compétents en matière d'eau ou d'assainissement, ou leur représentant ;
- ⑤ 2° De deux représentants des communes compétentes en matière d'eau ou d'assainissement désignés par les associations départementales des maires ;
- ⑥ 3° Du président du conseil départemental ou de son représentant ;
- ⑦ 4° Du président du conseil régional ou de son représentant ;
- ⑧ 5° D'un représentant de l'agence régionale de la santé ;
- ⑨ 6° Du directeur général de l'agence de l'eau ou de son représentant ;
- ⑩ 7° D'un représentant de l'office français de la biodiversité ;
- ⑪ 8° D'un représentant des services de l'État.

- ⑫ Lorsqu'elle se réunit sur les sujets relatifs à la distribution d'énergie, elle est composée :
- ⑬ a) Des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, des syndicats mixtes et des autorités organisatrices de distribution publique d'énergie mentionnées aux articles L. 2224-31 et L. 2224-38 du code général des collectivités territoriales, ou leur représentant ;
- ⑭ b) De deux représentants des communes compétentes en matière de distribution d'énergie désignés par les associations départementales des maires ;
- ⑮ c) Du président du conseil départemental ou de son représentant ;
- ⑯ d) D'un ou deux représentants des services de l'État ;
- ⑰ e) D'un ou plusieurs représentants des gestionnaires de réseau de distribution d'énergie opérant sur le territoire du département.
- ⑱ Peuvent également être conviés, en tant que de besoin, à l'initiative du président, les acteurs susceptibles d'éclairer les travaux de la conférence sur les enjeux de décarbonation et d'articulation des réseaux énergétiques.
- ⑲ Lorsqu'elle se réunit sur les sujets relatifs aux technologies numériques, elle est composée :
- ⑳ – des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des syndicats compétents en matière de communications électroniques, ou leur représentant ;
- ㉑ – de deux représentants des communes compétentes en matière de communications électroniques désignés par les associations départementales des maires ;
- ㉒ – du président du conseil départemental ou de son représentant ;
- ㉓ – d'un représentant des services de l'État ;
- ㉔ – de représentants des opérateurs de téléphonie mobile présents dans le département.

- ②5 La conférence départementale des réseaux apprécie la cohérence de l'exercice de ces compétences et de leurs modalités de financement dans le département, eu égard aux contraintes géographiques, organisationnelles, techniques et administratives propres au territoire concerné. Elle formule, le cas échéant, des propositions visant à renforcer la mutualisation et la coopération dans l'exercice des compétences concernées, à l'échelle du département. Dans le cas où celles-ci modifieraient l'état de la coopération intercommunale dans le département mentionné à l'article L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales, elle en informe la commission départementale de la coopération intercommunale.
- ②6 La convocation adressée à ses membres par le représentant de l'État dans le département est accompagnée d'une note sur les enjeux associés à chacune des compétences concernées à l'échelle du département.
- ②7 II. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ②8 1° A la dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 2224-31, les mots : « d'une conférence départementale réunie sous l'égide du préfet » sont remplacés par les mots : « de la conférence départementale des réseaux mentionnée à l'article 5 de la loi n° [ATDB2608900L] du visant à renforcer l'État local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics » ;
- ②9 2° Au quatrième alinéa de l'article L. 2224-37-1, les mots : « à la conférence départementale mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 2224-31 » sont remplacés par les mots : « à la conférence départementale des réseaux mentionnée à l'article 5 de la loi n° [ATDB2608900L] du visant à renforcer l'État local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics » ;
- ③0 3° Le premier alinéa de l'article L. 3232-1-1 est ainsi modifié :
- ③1 a) Les mots : « Pour des raisons » sont remplacés par les mots : « A cette fin, pour des raisons » ;
- ③2 b) Après les mots : « de l'aménagement et de l'habitat », sont insérés les mots « , de l'énergie et des technologies numériques ».

TITRE II

RENFORCER LE RÔLE DU PREFET

CHAPITRE I^{ER}

Un accroissement de l'autorité du représentant de l'État sur les opérateurs de l'État

Article 6

- ① I. – Le représentant de l'État, selon le cas, dans les régions, les départements, les collectivités à statut particulier ou les collectivités d'outre-mer mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution est le délégué territorial des établissements publics de l'État et groupements d'intérêt public exerçant des missions territoriales dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.
- ② Il assure à ce titre la cohérence et la complémentarité de l'exercice de leurs actions respectives dans les territoires relevant de son ressort avec les actions des autres acteurs publics locaux. Il peut également adresser à l'établissement ou au groupement concerné des directives d'action territoriale.
- ③ Il peut demander le réexamen d'une décision ayant une incidence dans sa circonscription territoriale. Dans ce cas, l'établissement ou le groupement suspend l'exécution de la décision.
- ④ Un décret en Conseil d'État précise les attributions confiées au délégué territorial et les moyens que l'établissement ou le groupement met à sa disposition selon que ce dernier dispose ou non d'un échelon territorial.
- ⑤ II. – Le IV de l'article L. 131-9 du code de l'environnement est abrogé.
- ⑥ III. – Le III *bis* de l'article L. 321-1 du code de de la construction et de l'habitation est abrogé.
- ⑦ IV. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ⑧ 1° A l'article L. 1232-2 :
- ⑨ a) Les quatre premiers alinéas sont supprimés ;
- ⑩ b) Au cinquième alinéa, qui devient le premier, les mots : « Ils réunissent » sont remplacés par les mots : « Le représentant de l'État dans le département réunit » ;

- ⑪ 2° Au troisième alinéa de l'article L. 1233-6, les mots : « délégué territorial de l'Agence nationale de la cohésion des territoires » sont remplacés par les mots : « représentant de l'État dans le département ».
- ⑫ V. – Le deuxième alinéa de l'article L. 621-6 du code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :
- ⑬ 1° La première phrase est supprimée ;
- ⑭ 2° A la troisième phrase, le mot : « représentant de l'État » est remplacé par les mots : « représentant de l'État dans la région ».
- ⑮ VI. – Le premier alinéa de l'article L. 1803-15 du code des transports est supprimé.
- ⑯ VII. – L'article L. 112-12 du code du sport est abrogé.
- ⑰ VIII. – Au dernier alinéa de l'article L. 1434-15 du code de la santé publique, les mots : « délégué territorial de l'Agence nationale de la cohésion des territoires » sont remplacés par les mots : « représentant de l'État dans le département ».
- ⑱ IX. – Les sixième et dernier alinéas de l'article 11 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine sont supprimés.

Article 7

- ① Le IV de l'article L. 131-3 du code de l'environnement est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « IV. – Pour accomplir ses missions, l'agence dispose d'une délégation dans chaque région, la collectivité de Corse, les collectivités régies par les articles 73 ou 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie.
- ③ « Cette délégation est intégrée aux services déconcentrés de l'État compétents en matière d'environnement et placée sous l'autorité du représentant de l'État.
- ④ « Des personnels de l'agence peuvent être mis à disposition d'office dans les services déconcentrés de l'État pour y accomplir les missions de l'agence prévues au II, pendant une durée de trois ans, renouvelable de plein droit à leur demande.
- ⑤ « Une convention conclue entre l'État et l'agence détermine les modalités de mise à disposition et fixe la liste des personnels concernés.

- ⑥ « Le représentant de l'État a autorité hiérarchique sur ces personnels. Le directeur général de l'agence peut lui déléguer sa signature.
- ⑦ « Les conditions d'application du présent IV sont définies par décret en Conseil d'État. »
- ⑧ « Les modalités d'application du présent IV sont définies par décret en Conseil d'État. »

CHAPITRE II

Un pouvoir de dérogation renforcé des représentants de l'État

Article 8

- ① Dans les régions, les départements, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution, le représentant de l'État peut déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'État pour prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence.
- ② La dérogation, qui est motivée et publiée, répond aux conditions suivantes :
- ③ 1° Être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales ;
- ④ 2° Avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques ;
- ⑤ 3° Être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ;
- ⑥ 4° Ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

Article 9

Le dernier alinéa de l'article L. 131-16 du code du sport est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il fixe également les conditions dans lesquelles le représentant de l'État dans la région ou le département peut déroger aux délais prévus par ces règlements pour la mise en conformité des installations existantes. »

Article 10

- ① Après l'article 121-3 du code pénal, il est inséré un article 121-3-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 121-3-1.* – La responsabilité pénale du représentant de l'État dans les régions, les départements, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution ne peut être engagée, à raison de l'exercice du pouvoir de dérogation prévu par l'article 8 de la loi n° [ATDB2608900L] du visant à renforcer l'État local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics, que s'il est établi soit qu'il a violé de façon manifestement délibérée les conditions de cet exercice, soit qu'il a commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer. »

TITRE III

SECURISER L'ACTION DES DECIDEURS PUBLICS

Article 11

A l'article L. 121-5 du code général de la fonction publique, les mots : « publics ou » sont supprimés.

Article 12

- ① Le code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° A l'article 432-14 :
- ③ a) Les mots : « deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 € » sont remplacés par les mots : « cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 € » ;
- ④ b) Après les mots : « de procurer ou de tenter », il est inséré le mot : « intentionnellement » ;
- ⑤ c) Le mot : « injustifié » est remplacé par les mots : « que ne justifie aucun motif impérieux d'intérêt général » ;

- ⑥ 2° L'article 122-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑦ « Tel est notamment le cas de la personne qui applique la règle de droit conformément à l'interprétation formelle qu'en a donnée une autorité administrative compétente pour veiller à l'application d'une telle règle, sauf si elle ne pouvait se méprendre sur l'illégalité d'une telle interprétation. » ;
- ⑧ 3° Après l'article 122-7, il est inséré un article 122-7-1 ainsi rédigé :
- ⑨ « *Art. 122-7-1.* – N'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace l'intégrité des personnes physiques, accomplit, dans l'exercice de ses missions de service public, un acte nécessaire pour prévenir ou faire cesser ce danger, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace. »

Article 13

- ① I. – Le code général de la fonction publique est ainsi modifié :
- ② 1° Après l'article L. 134-4, il est inséré un article L. 134-4-1 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 134-4-1.* – La collectivité publique accorde sa protection à l'agent public à compter de l'ouverture de l'instruction au titre des infractions mentionnées aux articles L. 131-9 et suivants du code des juridictions financières à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions. » ;
- ④ 2° A l'article L. 134-12, les mots : « civiles ou pénales » sont remplacés par les mots : « civiles, pénales ou financières ».
- ⑤ II. – L'article L. 4123-10 du code de la défense est ainsi modifié :
- ⑥ 1° Après le quatrième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑦ « L'État accorde sa protection au militaire à compter de l'ouverture de l'instruction au titre des infractions mentionnées aux articles L. 131-9 et suivants du code des juridictions financières à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions. » ;
- ⑧ 2° Au neuvième alinéa, qui devient le dixième, le mot : « huitième » est remplacé par le mot : « neuvième » ;
- ⑨ 3° A l'avant-dernier alinéa, les mots : « civiles ou pénales » sont remplacés par les mots : « civiles, pénales ou financières » ;

- ⑩ 4° Au dernier alinéa, les mots : « de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires » sont remplacés par les mots : « du chapitre IV du titre III du livre I^{er} du code général de la fonction publique ».
- ⑪ III. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ⑫ 1° Après le troisième alinéa de l'article L. 2123-34, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑬ « La commune accorde également sa protection aux personnes mentionnées au deuxième alinéa à compter de l'ouverture de l'instruction au titre des infractions mentionnées aux articles L. 131-9 et suivants du code des juridictions financières à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions. » ;
- ⑭ 2° L'article L. 3123-28 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑮ « Le département accorde également sa protection aux personnes mentionnées au deuxième alinéa à compter de l'ouverture de l'instruction au titre des infractions mentionnées aux articles L. 131-9 et suivants du code des juridictions financières à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions. » ;
- ⑯ 3° L'article L. 4135-28 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑰ « La région accorde également sa protection aux personnes mentionnées au deuxième alinéa à compter de l'ouverture de l'instruction au titre des infractions mentionnées aux articles L. 131-9 et suivants du code des juridictions à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions. » ;
- ⑱ 4° L'article L. 7125-35 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑲ « La collectivité territoriale de Guyane accorde également sa protection aux personnes mentionnées au deuxième alinéa à compter de l'ouverture de l'instruction au titre des infractions mentionnées aux articles L. 131-9 et suivants du code des juridictions financières à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions. » ;

- ⑳ 5° L'article L. 7227-36 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ㉑ « La collectivité territoriale de Martinique accorde également sa protection aux personnes mentionnées au deuxième alinéa à compter de l'ouverture de l'instruction au titre des infractions mentionnées aux articles L. 131-9 et suivants du code des juridictions financières à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions. »

TITRE IV

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 14

- ① I. – Le code forestier est ainsi modifié :
- ② 1° Le *a* du 2° du I de l'article L. 211-1 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ③ « *a*) Les collectivités territoriales, leurs groupements et les sections de communes ; »
- ④ 2° Au 2° de l'article L. 223-1, les mots : « Les frais de garderie et d'administration fixés dans les conditions » sont remplacés par les mots : « Les contributions obligatoires » ;
- ⑤ 3° L'intitulé du chapitre IV du titre II du livre II est remplacé par l'intitulé : « Contributions obligatoires » ;
- ⑥ 4° Le premier alinéa de l'article L. 224-1 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑦ « Les collectivités territoriales et autres personnes morales mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1 versent à l'Office national des forêts :
- ⑧ « 1° Une contribution aux frais de garderie et d'administration dont le taux et l'assiette sont définis à l'article L. 224-3 ;
- ⑨ « 2° Une contribution additionnelle dont le tarif et l'assiette sont définis à l'article L. 224-4.
- ⑩ « Aucune autre rétribution ne peut être réclamée par l'Office national des forêts à ces collectivités territoriales et personnes morales au titre de sa mission de mise en œuvre du régime forestier. » ;

- ⑪ 5° Au premier alinéa de l'article L. 224-2, les mots : « frais de garde » sont remplacés par les mots : « contributions obligatoires mentionnées à l'article L. 224-1 » ;
- ⑫ 6° Après l'article L. 224-2, sont insérés trois articles ainsi rédigés :
- ⑬ « *Art. L. 224-3. – I. –* L'assiette de la contribution aux frais de garderie et d'administration mentionnée au 1° de l'article L. 224-1 est constituée de tous les produits, y compris en nature, des parcelles relevant du régime forestier perçus par les personnes mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1, incluant ceux issus de la chasse, de la pêche et des conventions ou concessions de toute nature liées à l'utilisation ou à l'occupation de ces forêts, et ceux tirés du sol ou de l'exploitation du sous-sol, à l'exclusion des dons, legs et subventions.
- ⑭ « Les produits pris en compte sont les produits hors taxe constatés en comptabilité au cours de l'année civile.
- ⑮ « Le montant des produits en nature est calculé sur la base des tarifs par produit fixés par le représentant de l'État dans le département sur proposition de l'Office national des forêts pour chaque année au titre de laquelle l'imposition est due.
- ⑯ « Pour les produits de ventes de bois façonnés, le montant est diminué des frais d'exploitation et de transport hors taxe.
- ⑰ « II. – Le taux de la contribution est fixé à 12 %.
- ⑱ « Toutefois, dans les communes classées en zone de montagne au sens du 1° de l'article L. 113-2 du code rural et de la pêche maritime, ce taux est fixé à 10 %.
- ⑲ « III. – Le fait générateur de la contribution est constitué par l'achèvement de l'année civile au cours de laquelle est détenue une parcelle relevant du régime forestier.
- ⑳ « *Art. L. 224-4. – I. –* La contribution additionnelle mentionnée au 2° de l'article L. 224-1 est fixée au tarif annuel de 2 € par hectare de parcelle relevant du régime forestier et dotée d'un document de gestion au sens de l'article L. 122-3 ou, à défaut, pour laquelle l'office a proposé au propriétaire un tel document.
- ㉑ « II. – Les surfaces prises en compte pour le calcul de cette contribution sont celles figurant dans les arrêtés préfectoraux ayant approuvé les documents de gestion en vigueur au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la contribution est due ou, à défaut, celles figurant, à la même date, dans les documents de gestion qui ont été proposés à la personne morale propriétaire par l'Office national des forêts.

- ② « III. – Le fait générateur de la contribution est constitué par la détention d'une parcelle relevant du régime forestier et bénéficiant d'un document de gestion ou, à défaut, ayant fait l'objet d'une proposition d'un tel document par l'Office national des forêts au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle l'imposition est due.
- ③ « *Art. L. 224-5. – I. –* L'Office national des forêts est compétent, dans les conditions prévues par le présent article, pour constater et collecter les contributions mentionnées aux articles L. 224-3 et L. 224-4, contrôler les éléments sur la base desquels elles sont établies, instruire les réclamations et suivre les contentieux.
- ④ « A cette fin, pour l'application des dispositions du code général des impôts et du livre des procédures fiscales mentionnées au présent article, les références à l'administration, à l'administration fiscale ou à la direction générale des finances publiques s'entendent de références à l'Office national des forêts.
- ⑤ « II. – Pour l'établissement de la contribution aux frais de garderie et d'administration mentionnée à l'article L. 224-3, les personnes morales mentionnées au 2^o du I de l'article L. 211-1 transmettent au plus tard le 1^{er} mars de chaque année à l'Office national des forêts une déclaration des produits et des frais mentionnés au I de l'article L. 224-3, selon un modèle établi par l'Office national des forêts.
- ⑥ « III. – L'Office national des forêts contrôle les déclarations mentionnées au II dans les conditions prévues aux articles L. 10, L. 11, L. 54 B, L. 54 C, L. 81, L. 83, L. 92, L. 102 B, L. 103, L. 103 A, L. 186, L. 188, L. 188 C et L. 189 du livre des procédures fiscales.
- ⑦ « Lorsque le contrôle de l'imposition ne peut avoir lieu du fait du contribuable ou de tiers, les produits et frais mentionnés au I de l'article L. 224-3 sont évalués d'office dans les conditions prévues aux articles L. 74, L. 76, L. 76 A et L. 76 B du livre des procédures fiscales.
- ⑧ « Lorsqu'il constate une insuffisance, une inexactitude, une omission ou une dissimulation dans les éléments servant de base au calcul de la contribution mentionnée à l'article L. 224-3, les rectifications correspondantes sont effectuées suivant la procédure de rectification contradictoire définie à l'article L. 57 du livre des procédures fiscales.
- ⑨ « IV. – Les manquements aux obligations de déclaration et de communication de documents pour l'établissement de l'assiette de la contribution mentionnée à l'article L. 224-3 ainsi qu'aux règles de facturation sont sanctionnés dans les conditions prévues par les articles 1728, 1729, 1729 A *bis*, 1734 et 1737 du code général des impôts et par l'article L. 80 D du livre des procédures fiscales.

- ③⑩ « V. – Les ordonnateurs de l'Office national des forêts émettent les titres de recette relatifs aux contributions mentionnées aux articles L. 224-3 et L. 224-4.
- ③⑪ « Le délai de paiement de ces contributions est fixé au 15 du deuxième mois suivant celui de l'émission du titre de recettes.
- ③⑫ « Tout retard dans le paiement des sommes dues au titre de ces contributions donne lieu à l'application de la majoration prévue à l'article 1730 du code général des impôts.
- ③⑬ « VI. – Les agents comptables de l'Office national des forêts mettent en œuvre, pour le recouvrement des contributions mentionnées aux articles L. 224-3 et L. 224-4 et des majorations et amendes prévues au IV et V, les procédures prévues par les chapitres I^{er} à III du titre IV du livre des procédures fiscales.
- ③⑭ « VII. – Les réclamations amiables et contentieuses relatives aux contributions mentionnées aux articles L. 224-3 et L. 224-4 sont traitées dans les conditions prévues par le chapitre I^{er} du titre III du livre des procédures fiscales. »
- ③⑮ II. – L'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979 est abrogé.



ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

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

NOR : ATDB2608900L/Bleue-1

19 mai 2026

TABLE DES MATIERES

<u>INTRODUCTION GENERALE</u>	4
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	13
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	16
TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS	19
<u>TITRE I^{ER} – MIEUX ARTICULER L'ACTION DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES</u>	<u>23</u>
CHAPITRE I^{ER} – UNE NOUVELLE STRATEGIE NATIONALE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	23
ARTICLE 1 ^{ER} – ADOPTION D'UNE STRATEGIE NATIONALE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET RENOVATION DE LA CONTRACTUALISATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES	23
ARTICLE 2 – CREATION D'UN CONTRAT DE RECIPROCITE ENTRE LES COMMUNES ET LES INTERCOMMUNALITES	44
CHAPITRE II – UN RENFORCEMENT DES RELATIONS ENTRE LE REPRESENTANT DE L'ÉTAT ET LES ELUS LOCAUX	53
ARTICLE 3 – CREATION D'UN GUICHET UNIQUE DES DEMANDES D'INGENIERIE ET DE SUBVENTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AUPRES DU REPRESENTANT DE L'ÉTAT	53
ARTICLE 4 – INSTAURER UN POUVOIR DE SUBSTITUTION GENERAL DU PREFET EN CAS DE CARENCE DES AUTORITES LOCALES	62
ARTICLE 5 – CREATION D'UNE CONFERENCE DEPARTEMENTALE DES RESEAUX ET ELARGISSEMENT DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE DES DEPARTEMENTS	72
<u>TITRE II – RENFORCER LE ROLE DU PREFET</u>	<u>81</u>
CHAPITRE I^{ER} – UN ACCROISSEMENT DE L'AUTORITE DU REPRESENTANT DE L'ÉTAT SUR LES OPERATEURS DE L'ÉTAT	81
ARTICLE 6 – ATTRIBUTION DE LA FONCTION DE DELEGUE TERRITORIAL DES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT ET GROUPEMENTS D'INTERET PUBLIC AU REPRESENTANT DE L'ÉTAT	81
ARTICLE 7 – INTEGRATION DES DELEGATIONS REGIONALES DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE (ADEME) AU SEIN DES DIRECTIONS REGIONALES DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT (DREAL)	94
CHAPITRE II – UN POUVOIR DE DEROGATION RENFORCE DES REPRESENTANTS DE L'ÉTAT	111
ARTICLE 8 – FIXER DANS LA LOI LE PRINCIPE DU POUVOIR DE DEROGATION AUX NORMES DU REPRESENTANT DE L'ÉTAT	111

ARTICLE 9 – AUTORISER LE PREFET A DEROGER AUX NORMES ETABLIES PAR LES FEDERATIONS SPORTIVES	121
ARTICLE 10 – SECURISER LA RESPONSABILITE PENALE DU PREFET QUAND IL FAIT USAGE DE SON POUVOIR DE DEROGATION AUX NORMES	129

TITRE III – SECURISER L’ACTION DES DECIDEURS PUBLICS **138**

ARTICLE 11 – SUPPRESSION DE LA NOTION DE CONFLITS D’INTERETS PUBLIC/PUBLIC DANS LE CODE GENERAL DE LA FONCTION PUBLIQUE	138
ARTICLE 12 – RESTRICTION DU CHAMP D’APPLICATION DU DELIT DE FAVORITISME ET AGGRAVATION DES SANCTIONS ASSOCIEES (1°) - PRECISION QUANT A LA PORTEE DE L’ERREUR DE DROIT APPLICABLE AU DECIDEUR PUBLIC (2°) - CREATION D’UNE NOUVELLE CAUSE EXONERATOIRE DE RESPONSABILITE DANS LE CODE PENAL (3°)	145
ARTICLE 13 – EXTENSION DU BENEFICE DE LA PROTECTION FONCTIONNELLE EN CAS DE MISE EN CAUSE DEVANT LES JURIDICTIONS FINANCIERES	159

TITRE IV – DISPOSITIONS DIVERSES **177**

ARTICLE 14 – PERMETTRE A L’OFFICE NATIONAL DES FORETS (ONF) DE CONTINUER A PERCEVOIR LES CONTRIBUTIONS LEGALES OBLIGATOIRES AU TITRE DU REGIME FORESTIER	177
--	-----

INTRODUCTION GENERALE

En octobre 2023, à l'occasion du 65e anniversaire de la Constitution de la Ve République, le président de la République avait appelé à repenser l'architecture territoriale afin de donner plus de liberté et de clarté démocratique tout en favorisant la responsabilité de chacun des acteurs locaux.

L'ambition de ce projet de loi est de rappeler les principes fondateurs de la France : l'indivisibilité de la République, le caractère unitaire de l'Etat, l'organisation décentralisée autour de la libre administration des collectivités territoriales.

L'étroite relation dans la conduite de l'action publique entre l'Etat – incarné sur le territoire par le préfet, représentant de chacun des membres du Gouvernement – et les collectivités territoriales doit être la condition première de la continuité et de l'efficacité de l'action publique ainsi que du service public rendu aux usagers.

Le présent projet de loi traduit cette volonté : il revient au législateur de définir le rôle de chacun dans l'organisation administrative de la République, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales dont il est garant.

Le projet de loi entend ainsi conforter l'autorité de l'Etat autour de la figure du préfet, qui a la charge dans les territoires des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois et qui est garant de la cohérence de l'action de l'Etat à l'échelle du territoire dont il a la charge. Aussi, le rôle du préfet sera renforcé pour mieux coordonner l'action de tous ceux qui interviennent au nom de l'Etat au niveau local, y compris les opérateurs, mais aussi pour rendre plus claire la répartition des responsabilités et des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. L'objectif est triple : décider plus vite, agir plus efficacement, assumer les responsabilités.

Comme annoncé par le Premier ministre en septembre 2025, il convient aussi de parfaire notre organisation décentralisée en garantissant une meilleure clarification des compétences. Le projet de loi vise en conséquence à mieux articuler l'action de l'Etat et des collectivités territoriales. En instaurant une nouvelle stratégie nationale d'aménagement du territoire, il entend redonner à l'Etat son rôle de stratège et renforcer la cohérence de la contractualisation des politiques publiques avec les collectivités territoriales. L'objectif est notamment de favoriser les interactions entre collectivités en les invitant à construire des contrats de réciprocité, tout particulièrement entre métropoles et communes rurales.

Le projet de loi entend renforcer la place du préfet, interlocuteur et soutien de premier plan des élus locaux, par la création d'un guichet unique pour toutes demandes de subvention d'investissement ou d'ingénierie. Il lui permet également

d'intervenir en cas de carence d'une collectivité territoriale dans l'exercice de ses compétences. Ce projet s'inscrit ainsi dans un mouvement de recentrage de l'Etat sur ses missions essentielles, en particulier régaliennes, et de mise en cohérence de son organisation territoriale. Il vise à rendre effective une déconcentration qui ne soit pas seulement un principe d'organisation, mais un levier concret d'efficacité publique.

Pour une meilleure prise en compte des spécificités locales, le projet de loi confère la possibilité au préfet de déroger aux normes arrêtées par l'administration de l'Etat.

Pour que l'action de l'Etat soit plus lisible, cohérente et proche des territoires, le projet de loi désigne le préfet comme délégué territorial des établissements publics et groupements d'intérêt public de l'Etat. Dans un contexte d'organisation administrative éclatée par la multiplication des acteurs, cette évolution donne au préfet les moyens d'incarner un Etat déconcentré unitaire, qui assure la cohérence de l'action publique territoriale. Axe fort du Gouvernement pour accroître la collégialité des services et opérateurs de l'Etat, il permet de disposer d'un interlocuteur identifié qui parle d'une seule voix au niveau local.

Largement renforcée par les dispositions de ce projet de loi, l'action des décideurs publics doit aussi être encadrée afin de favoriser les prises d'initiatives adaptées à la réalité des territoires, tout en garantissant une sécurisation de l'action publique. Le texte propose ainsi de redéfinir le régime de protection fonctionnelle des gestionnaires publics.

Ainsi, le projet de loi est organisé autour de trois axes majeurs : une meilleure articulation de l'action de l'Etat et des collectivités territoriales (titre Ier), le renforcement du rôle du préfet (titre II) et la sécurisation de l'action des décideurs publics (titre III). Il comporte en outre des dispositions diverses (titre IV).

Le titre Ier vise à mieux articuler l'action de l'Etat et des collectivités territoriales.

Le chapitre 1er instaure une nouvelle stratégie nationale d'aménagement du territoire.

L'**article 1er** entend redonner à l'Etat son rôle de stratégie dans l'aménagement du territoire.

A cette fin, il renforce le rôle de l'Etat dans le domaine de l'aménagement du territoire et clarifie la contractualisation des politiques publiques avec les collectivités territoriales.

Il définit les nouvelles orientations de l'Etat en matière d'aménagement du territoire, vingt-sept ans après la dernière loi traitant de ce sujet.

Dans un premier temps, il supprime certaines dispositions datant de 1995 et de 1999 devenues obsolètes. Il propose de redonner un élan à la politique d'aménagement du territoire en prévoyant l'élaboration d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire (SNAT). Cette stratégie déterminera une vision de long terme pour notre pays, préparera l'avenir des territoires et constituera un cadre d'action commun pour l'Etat et les collectivités territoriales. Avec cette stratégie, notre pays renoue avec la tradition de planification de l'avenir des territoires tout en l'inscrivant dans le nouveau paysage institutionnel issu des différents actes de décentralisation. La SNAT constituera un document socle pour préparer et mobiliser les crédits du plan de partenariat national et régional prévu par le cadre financier pluriannuel 2028-2034 de l'Union européenne.

Le projet de loi consacre le rôle d'autorité de gestion des régions et celui d'organisme intermédiaire des collectivités infrarégionales ou de leurs groupements.

Dans un second temps, le présent article définit un nouveau cadre contractuel pour mettre en œuvre la SNAT. Il réaffirme le rôle central des contrats Etat-région et les réforme en rendant notamment obligatoire la signature des métropoles et des départements pour les projets concernant leur territoire et qu'ils financent.

Le projet de loi simplifie par ailleurs la contractualisation au niveau infrarégional en prévoyant la conclusion d'un contrat entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ce contrat est un élément de simplification car il intégrera les orientations et les projets relatifs à l'aménagement du territoire qui sont actuellement dispersés entre différents outils de contractualisation. Afin de confirmer le rôle clé du département, un contrat est créé à cette échelle, qui a pour objectif de renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité. Lorsque la région en est signataire, les contrats conclus à l'échelle du département pourront faire office de volet départemental du CPER. En outre, un contrat Etat-territoires est conclu entre l'Etat et les communes ou leurs groupements. Il permet de reconnaître le rôle majeur des métropoles, notamment en matière de transition écologique et solidaire. Lorsque la région en est signataire, les contrats conclus à l'échelle de la métropole pourront faire office de volet métropolitain du CPER. Cette structuration permet de concilier la vision stratégique de long terme pour les territoires ruraux et urbains mais aussi de prévoir des adaptations aux réalités locales.

L'**article 2** instaure un contrat de réciprocité entre communes et intercommunalités, tel que déjà envisagé par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Communes et intercommunalités doivent pouvoir s'entraider dans la mise en œuvre de leurs compétences, au-delà même de leur territoire. Le projet de loi permet à cette fin à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de conclure avec une commune située hors de son périmètre ou avec un autre EPCI à fiscalité propre un contrat de réciprocité destiné à formaliser les conditions d'une entraide mutuelle dans la mise en œuvre de leurs compétences. Le contrat de réciprocité pourra prévoir des délégations de compétence entre les parties au contrat, complémentaire en termes d'aménités et de ressources.

Ce nouveau mode de partenariat est en particulier destiné à encourager le soutien des métropoles au développement des communes rurales. Il ouvre la possibilité de financer des projets de développement ou d'infrastructures, et d'accès aux services publics, en s'exonérant des limites territoriales et du principe de spécialité applicable aux établissements publics.

Le chapitre 2 vise à renforcer les relations entre le représentant de l'Etat et les élus locaux.

L'**article 3** fait du représentant de l'Etat le « guichet unique » des demandes d'accompagnement en ingénierie et de subventions d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Il précise à cette fin que ces collectivités déposent auprès du préfet compétent de telles demandes relevant de la compétence de l'Etat, des établissements publics de l'Etat et des groupements d'intérêt public, que les services de l'Etat et les opérateurs instruisent ces demandes dans le respect de leurs compétences respectives, qu'il notifie les décisions qu'il a compétence pour édicter au nom de l'Etat et les décisions des opérateurs dont il est le délégué territorial et qu'il transmet les décisions prises par les autres opérateurs aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Il prévoit en outre que les opérateurs qui reçoivent directement de telles demandes doivent les transmettre au représentant de l'Etat avant de procéder à son instruction. Enfin, il est renvoyé à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités d'application de l'article et notamment la liste des opérateurs concernés par ces dispositions ainsi que les conditions dans lesquelles le représentant de l'Etat peut déléguer sa signature.

L'**article 4** donne des capacités nouvelles d'intervention au représentant de l'Etat en cas de carence d'une collectivité territoriale ou d'une autorité locale. Il renforce à cette fin le pouvoir de substitution du représentant de l'Etat.

Le projet de loi renforce les libertés locales. Dans le même mouvement, il conforte le contrôle de l'Etat, autour de la figure du représentant de l'Etat, qui a la charge, dans les collectivités territoriales de la République, des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. A cet égard, il paraît opportun que l'Etat

puisse s'assurer de la mise en œuvre effective des services publics locaux et garantir la sécurité des citoyens en lui donnant la faculté de se substituer aux collectivités territoriales et autorités locales dans des conditions précises.

Cette possibilité donnée à l'Etat en cas de défaillance d'une collectivité territoriale n'est pas nouvelle.

La législation en vigueur prévoit en effet de nombreux dispositifs de substitution qui permettent à l'Etat d'agir, dans le cadre de procédures encadrées et sur des objets précis, en cas de carence des autorités exécutives locales dans la mise en œuvre de leurs attributions, que celles-ci relèvent de prérogatives de police administrative, de compétences ou de missions confiées au maire en tant qu'agent de l'Etat.

Toutefois, en dehors de ces cas ciblés, il n'existe pas de fondement général sur lequel peut s'appuyer le représentant de l'Etat pour intervenir, en lieu et place d'une collectivité locale, d'un groupement de collectivités ou d'une autorité de police locale, lorsque celui-ci s'abstient ou refuse d'agir et que les circonstances l'imposent.

Ainsi, sans remettre en cause les dispositifs existants, l'objet du présent article est de prévoir un pouvoir de substitution général, permettant à l'Etat d'agir en cas de carence dûment constatée d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités ou d'une autorité territoriale dans l'exercice de ses pouvoirs de police. La mise en œuvre de ce dispositif est strictement encadrée, et respecte les conditions fixées par le juge constitutionnel : celui-ci se fonde en effet sur le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution pour considérer qu'il « appartient au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'État 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. Les conditions posées pour l'exercice par le représentant de l'État de ses pouvoirs de substitution doivent être définies quant à leur objet et à leur portée » (voir notamment les décisions n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, n° 2013-309 du 26 avril 2013 et n° 2007-559 du 6 décembre 2007).

Il est donc prévu que le représentant de l'Etat peut agir en lieu et place de ces collectivités et autorités en prenant les mesures strictement nécessaires à cette fin, lorsque la carence est 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 conduire à la méconnaissance d'une obligation précise et inconditionnelle prévue par la loi ou le règlement, ou à porter atteinte à la sauvegarde des intérêts nationaux, auxquels se rattache l'exécution des engagements internationaux de la France. Ce droit ne peut être exercé par le

représentant de l'Etat, sauf urgence, qu'après une mise en demeure de la collectivité, du groupement ou de l'autorité restée sans effet, sous réserve qu'aucune autre disposition particulière permettant l'exercice d'un pouvoir de substitution ne soit applicable et à condition qu'aucune autre disposition ne soit de nature à lui permettre de remédier à cette carence dans l'exercice normal de ses pouvoirs.

Par ailleurs, lorsque les mesures nécessaires pour remédier à la carence l'exigent, le représentant de l'Etat peut, par arrêté motivé, réquisitionner tout ou partie des services, des moyens et des agents de la collectivité ou du groupement et consigner dans le budget de ces derniers les sommes nécessaires à leur mise en œuvre. Cet arrêté fixe 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.

L'**article 5** crée une conférence départementale des réseaux (CDR), présidée par le représentant de l'Etat. Elle a vocation à fédérer les acteurs exerçant des compétences dans les domaines de l'eau, de l'énergie et des technologies numériques et à constituer le cadre de référence du dialogue (stratégique en cas de gestion de crise) en matière de réseaux structurants.

Elle est destinée à remplacer les comités départementaux existants dans ces domaines.

Cette disposition élargit par ailleurs les capacités d'assistance technique des départements. Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département peut déjà apporter une assistance technique aux collectivités territoriales qui, ne bénéficiant pas nécessairement des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences, peuvent avoir besoin de son appui dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de la mobilité, de l'aménagement et de l'habitat. Il est proposé d'élargir le champ de cette assistance technique aux domaines de l'énergie et des technologies numériques.

Le titre II vise à renforcer le rôle du représentant de l'Etat.

Le chapitre 1er accroît l'autorité du représentant de l'Etat sur les opérateurs de l'Etat.

L'**article 6** confère au représentant de l'Etat dans la région ou le département, de principe, la qualité de délégué territorial des établissements publics de l'Etat et groupements d'intérêt public.

Le renforcement du rôle du représentant de l'Etat requiert en effet qu'il soit identifié et placé comme le principal responsable des politiques publiques menées dans le département. Il doit à cette fin disposer des leviers d'action nécessaires, via les services et organismes qui concourent à l'action de l'Etat.

Le présent article a ainsi vocation à lui conférer la qualité de délégué territorial des établissements publics de l'Etat et groupements d'intérêt public exerçant des missions territoriales, dont la liste sera définie par décret en Conseil d'Etat.

Il assure à ce titre la cohérence et la complémentarité de l'exercice de leurs missions respectives dans les territoires relevant de son ressort avec les actions des autres acteurs publics locaux. Il peut également adresser à l'établissement ou au groupement concerné des directives d'action territoriale.

L'**article 7** place les services territoriaux de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sous l'autorité du représentant de l'Etat dans la région et les intègre au sein des services déconcentrés de l'Etat compétents dans le domaine de l'environnement.

L'ADEME dispose de délégations régionales sur l'ensemble du territoire national. Le représentant de l'Etat en est d'ores-et-déjà le délégué territorial.

Le présent article vise toutefois à mettre en place une organisation plus intégrée, par la mise à disposition d'office de personnels de l'agence dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), pendant une durée de trois ans, renouvelable de plein droit à leur demande. Cette organisation confère ainsi au préfet de région une autorité hiérarchique sur ces personnels.

Cette disposition permettra de garantir la bonne coordination et synergie entre les interventions en matière régaliennne et les dispositifs financiers portés par l'agence et de rendre plus lisibles les interventions de l'Etat en matière d'environnement, d'économie circulaire, de transition énergétique et d'adaptation au changement climatique.

Le chapitre 2 consacre le pouvoir de dérogation du représentant de l'Etat.

L'**article 8** consacre, dans la loi, un pouvoir général de dérogation au représentant de l'Etat : il pourra ainsi déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'Etat afin de prendre des décisions relevant de sa compétence.

La dérogation, motivée et publiée, doit être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales, avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques, être compatible avec les engagements européens et

internationaux de la France et, enfin, ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

L'**article 9** étend pour sa part les régimes de dérogation aux normes dans le domaine du sport. Il permet au représentant de l'Etat de déroger aux règles édictées par les fédérations sportives relatives aux délais nécessaires à la mise en conformité des installations existantes. Ce faisant, il attribue au représentant de l'Etat la possibilité d'adapter la réglementation aux circonstances locales, au plus près des attentes des élus et de la population.

L'**article 10** sécurise pénalement l'action du représentant de l'Etat agissant au titre de son pouvoir de dérogation.

Comme recommandé dans le rapport de M. Christian Vigouroux sur la responsabilité des décideurs publics (remis au Gouvernement en mars 2025), l'intervention du représentant de l'Etat, lorsqu'il décidera de recourir à son pouvoir de dérogation, a en effet vocation à être pénalement sécurisée : telle est l'intention poursuivi par le présent article, qui précise que la responsabilité pénale du représentant de l'Etat ne pourra être engagée que s'il est établi soit qu'il a violé de façon manifestement délibérée les conditions de cet exercice de dérogation, soit qu'il a commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer.

Le titre III sécurise l'action des décideurs publics.

L'**article 11** vise à supprimer les conflits d'intérêts public-public pour les agents publics en modifiant la définition prévue à l'article L. 121-5 du code général de la fonction publique.

L'**article 12** renforce l'élément intentionnel du délit de favoritisme prévu à l'article 432-14 du code pénal, tout en aggravant les peines encourues. En outre, il assouplit les conditions dans lesquelles est reconnue l'erreur de droit exonératoire de responsabilité pénale afin de sécuriser le décideur qui agit conformément à l'interprétation ou la doctrine administrative. Enfin il limite la mise en cause pénale des décideurs publics à raison d'activités de prévention d'un danger majeur pour l'intégrité des personnes, en instituant une présomption d'Etat de nécessité.

L'**article 13** définit le régime de la protection fonctionnelle accordée aux gestionnaires publics, qu'ils soient agents publics ou élus locaux, notamment en cas d'engagement de leur responsabilité devant le juge des comptes dans le cadre du régime de responsabilité des gestionnaires publics.

Le titre IV comporte des dispositions diverses.

L'**article 14** fixe les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions applicables à la contribution aux frais de garderie et d'administration et à 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 (ONF) 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. Il complète également les dispositions relatives à l'assiette de ces impositions, principalement en insérant dans la loi des précisions qui figurent aujourd'hui au niveau réglementaire.

Ces dispositions tirent les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2026-1193 QPC du 10 avril 2026 relative à la contribution pour frais de garderie et d'administration des bois et forêts par l'ONF, qui a partiellement censuré les dispositions de l'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979, au motif que la contribution aux frais de garderie et d'administration constituait une imposition de toute nature et que le législateur avait omis de déterminer ses modalités de recouvrement.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1er	Adoption d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire et rénovation de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales	<p>Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)</p> <p>Conseil économique social et environnemental (CESE)</p> <p>Départements et conseils régionaux de Guadeloupe et La Réunion</p> <p>Département-Région de Mayotte</p> <p>Assemblée de Guyane</p> <p>Assemblée de Martinique</p> <p>Conseil territorial de Saint-Barthélemy</p> <p>Conseil territorial de Saint-Martin</p> <p>Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon</p> <p>Assemblée de la Polynésie française</p> <p>Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna</p> <p>Congrès de Nouvelle-Calédonie</p>	Sans objet.
2	Création d'un contrat de réciprocité entre les communes et les intercommunalités	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
3	Création d'un guichet unique des demandes d'ingénierie et de subvention des collectivités territoriales auprès du représentant de l'Etat	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
4	Instaurer un pouvoir de substitution général du préfet en cas de carence des autorités locales	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
5	Création d'une conférence départementale des réseaux et élargissement de l'assistance technique des départements	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
6	Attribution de la fonction de délégué territorial des établissements publics de l'Etat et groupements d'intérêt public au représentant de l'Etat	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
7	Intégration des délégations territoriales de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) au sein des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) Comité social d'Administration ministériel du Ministère chargé de la transition écologique Comité Social et Economique de l'ADEME	Sans objet.
8	Fixer dans la loi le principe du pouvoir de dérogation aux normes du représentant de l'Etat	Sans objet.	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)
9	Autoriser le préfet à déroger aux normes établies par les fédérations sportives	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
10	Sécuriser la responsabilité pénale du préfet quand il fait usage de son pouvoir de dérogation aux normes	Sans objet.	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
11	Suppression de la notion de conflits d'intérêts public/public dans le code général de la fonction publique	Conseil commun de la fonction publique (CCFP) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet
12	Restriction du champ d'application du délit de favoritisme et aggravation des sanctions associées (1°) Précision quant à la portée de l'erreur de droit applicable au décideur public (2°) Création d'une nouvelle cause exonératoire de responsabilité dans le code pénal (3°)	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).	Sans objet.
13	Extension du bénéfice de la protection fonctionnelle en cas de mise en cause devant les juridictions financières	Conseil commun de la fonction publique (CCFP) Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) Assemblée de Guyane Assemblée de Martinique	Sans objet.
14	Permettre à l'Office national des forêts (ONF) de continuer à percevoir les contributions légales obligatoires au titre du régime forestier	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1er	Adoption d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire et rénovation de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation Direction générale des collectivités locales (DGCL)
2	Création d'un contrat de réciprocité entre les communes et les intercommunalités	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation Direction générale des collectivités locales (DGCL)
3	Création d'un guichet unique des demandes d'ingénierie et de subvention des collectivités territoriales auprès du représentant de l'Etat	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'intérieur Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)
4	Instaurer un pouvoir de substitution général du préfet en cas de carence des autorités locales	Sans objet.	Sans objet.
5	Création d'une conférence départementale des réseaux et élargissement de l'assistance technique des départements	Sans objet.	Sans objet.
6	Attribution de la fonction de délégué territorial des établissements publics de l'Etat et groupements d'intérêt public au représentant de l'Etat	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'intérieur Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)
7	Intégration des délégations territoriales de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) au sein des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature Secrétariat général

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
8	Fixer dans la loi le principe du pouvoir de dérogation aux normes du représentant de l'Etat	Sans objet.	Sans objet.
9	Autoriser le préfet à déroger aux normes établies par les fédérations sportives	Décret en Conseil d'Etat	Ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative Direction des sports Ministère de l'Intérieur Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)
10	Sécuriser la responsabilité pénale du préfet quand il fait usage de son pouvoir de dérogation aux normes	Sans objet.	Sans objet.
11	Suppression de la notion de conflits d'intérêts public/public dans le code général de la fonction publique	Sans objet	Sans objet
12	Restriction du champ d'application du délit de favoritisme et aggravation des sanctions associées (1°) Précision quant à la portée de l'erreur de droit applicable au décideur public (2°) Création d'une nouvelle cause exonératoire de responsabilité dans le code pénal (3°)	Sans objet.	Sans objet.
13	Extension du bénéfice de la protection fonctionnelle en cas de mise en cause devant les juridictions financières	Sans objet.	Sans objet.
14	Permettre à l'Office national des forêts (ONF) de continuer à percevoir les contributions légales	Sans objet.	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
	obligatoires au titre du régime forestier		

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 contrats d'aménagement du territoire signés en vertu du nouvel article L. 1117-1 du code général des collectivités territoriales	Il s'agira de détailler le nombre de contrats signés à l'échelle régionale d'une part, intercommunale d'autre part	1270	A partir du 1er janvier 2027, puis tous les 2 ans.	<u>Article 1er</u> Adoption d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire et rénovation de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales
Nombre de contrats de réciprocité conclus	Identifier les contrats de réciprocité conclus par un recensement opéré par les préfetures. L'indicateur sera uniquement quantitatif et suivi par la DGCL.	Augmentation progressive	Tous les 2 ans	<u>Article 2</u> Création d'un contrat de réciprocité entre les communes et les intercommunalités, destiné à susciter de l'entraide entre métropoles et ruralités
Nombre d'arrêtés de dérogation signés par préfet de département ou de région	Cet indicateur vise à évaluer le nombre de dérogations accordés par les préfets et l'évolution de cet usage 1 256 depuis avril 2020	Augmentation	Annuel 1 an après l'entrée en vigueur de la loi	<u>Article 8</u> Fixer dans la loi le principe du pouvoir de dérogation aux normes du représentant de l'Etat
Nombre d'arrêtés de dérogation signés au bénéfice des collectivités et de leurs groupements	Cet indicateur vise à évaluer le nombre de collectivités et leurs groupements concernés par la mise en œuvre de cette prérogative. Il permet en effet de mesurer combien de collectivités bénéficient d'arrêté de dérogation. Celui-ci peut concerner	Stabilité	1 an après l'entrée en vigueur de la loi	<u>Article 8</u> Fixer dans la loi le principe du pouvoir de dérogation aux normes du représentant de l'Etat

	plusieurs collectivités s'il s'agit d'un groupement. Actuellement, cela représente 90 % des dérogations. 1 115 depuis avril 2020			
Nombre d'arrêtés de dérogation signés en dehors du domaine des subventions et des concours financiers	Cet indicateur vise à mesurer la part des domaines faisant l'objet de dérogations en dehors des subventions et concours financiers qui à ce jour représentent 78% des arrêtés signés 258 depuis avril 2020	Augmentation	1 an après l'entrée en vigueur de la loi	<u>Article 8</u> Fixer dans la loi le principe du pouvoir de dérogation aux normes du représentant de l'Etat
Identifier les 5 normes réglementaires faisant l'objet du plus grand nombre de dérogations	Cet indicateur vise à identifier les normes auxquelles il est le plus souvent dérogé afin d'initier une réflexion sur leur évolution, éventuellement en insérant au sein du texte auquel il est dérogé une faculté encadrée et adaptée de dérogation. CGCT : articles R.2334-19, R.2334-24, R.2334-28, R.2334-29 et R.2334-30	Diversification	1 an après l'entrée en vigueur de la loi	<u>Article 8</u> Fixer dans la loi le principe du pouvoir de dérogation aux normes du représentant de l'Etat
Nombre de dérogation aux normes des équipements sportifs édictés par les fédérations sportives	Cet indicateur vise à évaluer le nombre de dérogations accordés par les préfets et l'évolution de cet usage	Augmentation	1 an après l'entrée en vigueur de la loi	<u>Article 9</u> Autoriser le préfet à déroger aux normes établies par les fédérations sportives
Nombre de mises en cause pénales du préfet dans le cadre de la mise	Cet indicateur vise à mesurer l'évolution des mises en cause pénales du préfet lors de la mise en	Stabilité	1 an après l'entrée en vigueur de la loi	<u>Article 10</u> Sécuriser la responsabilité pénale du préfet quand il fait

en œuvre de leur droit de dérogation	œuvre du droit de dérogation aux normes Suivi : MI/DMATES			usage de son pouvoir de dérogation aux normes
Nombre de décisions de justice reconnaissant la responsabilité du préfet	Cet indicateur vise à mesurer l'évolution des reconnaissances de responsabilité du préfet lors de la mise en œuvre du droit de dérogation aux normes Suivi : MI/DMATES	Baisse	1 an après l'entrée en vigueur de la loi	<u>Article 10</u> Sécuriser la responsabilité pénale du préfet quand il fait usage de son pouvoir de dérogation aux normes
Nombre de mises en cause pénales des agents publics pour des faits de favoritisme	Cet indicateur vise à mesurer l'évolution des mises en cause pénales des agents publics pour des faits de favoritisme	Baisse	5 ans	<u>Article 12 (1°)</u> Restriction du champ d'application du délit de favoritisme et aggravation des sanctions associées
Nombre de décisions de justice de condamnation d'agents publics pour de tels faits	Cet indicateur vise à mesurer l'évolution des condamnations d'agents publics pour des faits de favoritisme	Baisse	5 ans	<u>Article 12 (1°)</u> Restriction du champ d'application du délit de favoritisme et aggravation des sanctions associées
Nombre de mises en cause pénales des agents publics en raison d'une appréciation erronée de la règle de droit	Cet indicateur vise à mesurer l'évolution des mises en cause pénales des agents publics en raison d'une appréciation erronée de la règle de droit	Baisse	5 ans	<u>Article 12 (2°)</u> Précision quant à la portée de l'erreur de droit applicable au décideur public
Nombre de décisions de justice reconnaissant la responsabilité des agents publics malgré l'invocation d'une erreur de droit	Cet indicateur vise à mesurer l'évolution des reconnaissances de responsabilité des agents publics malgré l'invocation d'une erreur de droit	Baisse	5 ans	<u>Article 12 (2°)</u> Précision quant à la portée de l'erreur de droit applicable au décideur public

Nombre de mises en cause pénales des agents publics	Cet indicateur vise à mesurer l'évolution des mises en cause pénales des agents publics à la suite de la création d'une nouvelle cause exonératoire de responsabilité	Baisse	5 ans	<u>Article 12 (3°)</u> Création d'une nouvelle cause exonératoire de responsabilité dans le code pénal
Nombre de décisions de justice reconnaissant la responsabilité des agents publics	Cet indicateur vise à mesurer l'évolution des reconnaissances de responsabilité des agents publics à la suite de la création d'une nouvelle cause exonératoire de responsabilité	Baisse	5 ans	<u>Article 12 (3°)</u> Création d'une nouvelle cause exonératoire de responsabilité dans le code pénal

TITRE I^{ER} – MIEUX ARTICULER L’ACTION DE L’ETAT ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

CHAPITRE I^{ER} – UNE NOUVELLE STRATEGIE NATIONALE D’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Article 1er – Adoption d’une stratégie nationale d’aménagement du territoire et rénovation de la contractualisation entre l’Etat et les collectivités territoriales

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La politique d’aménagement du territoire vise à orienter dans une vision prospective, les évolutions démographiques, environnementales, sociales et économiques du territoire national. Elle 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.

Cette définition, qui a varié tout au long des dernières décennies au regard de l’évolution des enjeux et de la progression des résultats de ces politiques, se veut évolutive et adaptative dans ses objectifs et moyens.

Ainsi, la vision planificatrice nationale initiale a été progressivement remplacée par une approche territorialisée, pour apporter des solutions sur mesures aux attentes des habitants et élus locaux, à la maille communale/intercommunale, dans l’optique de revitaliser des communes ayant des fonctions de centralité, en particulier en ruralité.

La politique d’aménagement du territoire s’inscrit ainsi pleinement dans le cadre de l’organisation décentralisée du territoire national : chaque collectivité locale dispose de compétences en propre, ou partagées, qui lui permettent d’exercer au meilleur niveau les politiques publiques.

L’État a pris une fonction d’appui à la réussite des projets locaux et accompagne ainsi les territoires, dans une logique partenariale, privilégiant l’outil contractuel, via les contrats de plan Etat-région (CPER) ou les contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE) ou encore à travers des programmes tels qu’Action cœur de ville et Petites villes de demain, animés par l’Agence nationale de cohésion des territoires

(ANCT), créée par la [loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019](#). La création de l'ANCT et son pilotage de programmes nationaux, déclinés à l'échelle territoriale en partenariat avec les collectivités, ont permis de répondre à l'attente des élus d'obtenir un soutien en ingénierie pour atteindre leurs objectifs d'attractivité et d'aménagement local.

Par ailleurs, outre un cadre décentralisé, la politique d'aménagement et de cohésion des territoires se met en place avec le soutien de l'Union européenne au moyen de fonds à finalité structurelle (Fonds européen de développement régional, Fonds social européen, etc.). Ceux-ci soutiennent des actions ayant pour objet de corriger les déséquilibres régionaux, soutenir la croissance et l'emploi pour consolider l'économie régionale et le marché du travail.

La [loi n° 99-533 du 25 juin 1999](#) d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) et portant modification de la [loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire \(LOADT\)](#), constitue le cadre législatif de référence, actuellement en vigueur, relatif à la politique d'aménagement du territoire.

La LOADDT définit notamment les objectifs stratégiques et l'architecture de la politique d'aménagement : répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités, gouvernance, outils et levier d'action.

L'article 1^{er} de la LOADDT, modifiant l'article 1^{er} de la LOADT, définit les principaux objectifs de la politique nationale d'aménagement du territoire, concourant à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations et permettant un développement équilibré de l'ensemble du territoire national qui allie le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Il consacre ses principaux acteurs de cette politique que sont l'Etat, les collectivités territoriales, l'Union européenne et la société civile. La politique d'aménagement est ainsi déterminée au niveau national par l'Etat, après consultation des parties prenantes, au premier rang desquelles les collectivités, ainsi que ses modalités partenariales d'élaboration et de mise en œuvre, dans un cadre décentralisé et européen.

L'article 2 de la LOADDT, modifiant la LOADT, définit les choix stratégiques d'aménagement et de développement durable du territoire :

- le renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale, susceptibles d'offrir des alternatives à l'Île-de-France ;
- la promotion d'un développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains ;
- l'organisation d'agglomérations favorisant leur développement économique,

l'intégration des populations, la solidarité dans la répartition des activités, des services et de la fiscalité locale ainsi que la gestion maîtrisée de l'espace ;

- le soutien des territoires en difficulté (territoires ruraux en déclin, certains territoires de montagne, certains territoires urbains, etc.).

Les missions de l'Etat sont précisées afin de concourir à la réalisation de chacun de ces choix stratégiques :

- la présence et l'organisation des services publics, sur l'ensemble du territoire, dans le respect de l'égal accès de tous à ces services, en vue de favoriser l'emploi, l'activité économique et la solidarité et de répondre à l'évolution des besoins des usagers, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture, du sport, de l'information et des télécommunications, de l'énergie, des transports, de l'environnement, de l'eau ;
- la correction des inégalités spatiales et la solidarité nationale envers les populations par une juste péréquation des ressources publiques et une intervention différenciée, selon l'ampleur des problèmes de chômage, d'exclusion et de désertification rurale rencontrés et selon les besoins locaux d'infrastructures de transport, de communication, de soins et de formation ;
- un soutien aux initiatives économiques modulé sur la base de critères d'emploi et selon leur localisation sur le territoire en tenant compte des zonages en vigueur ;
- une gestion à long terme des ressources naturelles et des équipements ;
- la cohérence de la politique nationale d'aménagement du territoire avec les politiques mises en œuvre au niveau européen ainsi que le renforcement des complémentarités des politiques publiques locales.

L'Etat veille au respect de ces choix stratégiques et de ces objectifs dans la mise en œuvre de l'ensemble de ses politiques publiques, dans l'allocation des ressources budgétaires et dans les contrats conclus avec les collectivités. Les choix stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire pour les vingt prochaines années se traduisent par des objectifs énoncés par des schémas de services collectifs prévus par la loi : enseignement supérieur et recherche ; culture ; santé ; information et communication ; schémas multimodaux de services collectifs de transport ; énergie ; espaces naturels et ruraux ; sport.

Les [articles 10 à 21-1 \(chapitre V du titre Ier\) de la LOADT](#), telle que modifiée par la LOADDT, définissent les principaux objectifs poursuivis par chaque schéma de services collectifs.

- **enseignement supérieur et recherche** : ce schéma organise le développement

et une répartition équilibrée des services d'enseignement supérieur et de recherche sur le territoire national ainsi que la coopération entre les sites universitaires et de recherche, en particulier avec ceux situés dans les villes moyennes. Il vise à assurer une offre de formation complète, cohérente et de qualité à un niveau régional ou interrégional et définit les moyens à mettre en œuvre pour favoriser l'accueil et l'insertion professionnelle des étudiants en tenant compte des priorités nationales et régionales en termes de politiques de l'emploi et de développement économique. Il fixe les orientations permettant de favoriser le rayonnement de pôles d'enseignement supérieur et de recherche à vocation internationale.

- **culture** : ce schéma définit les objectifs de l'Etat pour favoriser la création et développer l'accès de tous aux biens, aux services et aux pratiques culturels sur l'ensemble du territoire. Il identifie des territoires d'intervention prioritaire, afin de mieux répartir les moyens publics. Il détermine les moyens de rééquilibrage de l'action de l'Etat, en investissement et en fonctionnement, entre la région d'Ile-de-France et les autres régions de telle sorte qu'au plus tard, au terme d'un délai de dix ans, ces dernières bénéficient des deux tiers de l'ensemble des crédits consacrés par l'Etat. Il définit, pour les organismes culturels qui bénéficient de subventions de l'Etat, des objectifs de diffusion de leurs activités ainsi que de soutien à la création.
- **santé** : ce schéma a pour but d'assurer un égal accès en tout point du territoire à des soins de qualité. Il vise à corriger les inégalités intra et interrégionales en matière d'offre de soins et à promouvoir la continuité et la qualité des prises en charge en tenant compte des besoins de santé de la population, des conditions d'accès aux soins et des exigences de sécurité et d'efficacité. Il veille au maintien des établissements et des services de proximité. Il favorise la mise en réseau des établissements de santé, assurant le service public hospitalier et le développement de la coopération entre les établissements publics et privés. Il vise également à améliorer la coordination des soins en développant la complémentarité entre la médecine préventive, la médecine hospitalière, la médecine de ville et la prise en charge médico-sociale.
- **information et communication** : ce schéma fixe les conditions dans lesquelles est assurée l'égalité d'accès à ces services. Il définit les objectifs de développement de l'accès à ces services et de leurs usages sur l'ensemble du territoire, dans le respect des dispositions sur le service universel et les services obligatoires des télécommunications. Il tient compte des évolutions des technologies et des obligations à la charge des opérateurs en matière d'offre de services de télécommunication. Il définit les conditions optimales pour l'utilisation de ces services, notamment dans le domaine de la téléphonie, de

la téléphonie mobile, des connexions à haut débit, de la diffusion des services audiovisuels et multimédias, afin de favoriser le développement économique des territoires et l'accès de tous à l'information et à la culture. Il prévoit les objectifs de développement de l'accès à distance, prioritairement en vue d'offrir aux usagers un accès à distance au service public, notamment par les téléprocédures, et précise les objectifs de numérisation et de diffusion de données publiques.

- **les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises :** ces schémas sont établis dans les conditions prévues par [l'article 14-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs](#).
- **énergie :** ce schéma définit les objectifs d'exploitation des ressources locales d'énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie concourant à l'indépendance énergétique nationale, à la sécurité d'approvisionnement et à la lutte contre l'effet de serre. A cette fin, il évalue les besoins énergétiques prévisibles des régions, leur potentiel de production énergétique, leurs gisements d'économies d'énergie et les besoins en matière de transport d'énergie. Il détermine les conditions dans lesquelles l'Etat et les collectivités territoriales pourront favoriser des actions de maîtrise de l'énergie ainsi que de production et d'utilisation des énergies renouvelables en tenant compte de leur impact sur l'emploi et de leurs conséquences financières à long terme. Il comprend une programmation des perspectives d'évolution des réseaux de transport de l'électricité, du gaz et des produits pétroliers.
- **espaces naturels et ruraux :** ce schéma fixe les orientations permettant leur développement durable en prenant en compte l'ensemble des activités qui s'y déroulent, leurs caractéristiques locales ainsi que leur fonction économique, environnementale et sociale. Il définit les principes d'une gestion équilibrée de ces espaces. Il décrit les mesures propres à assurer la qualité de l'environnement et des paysages, la préservation des ressources naturelles et de la diversité biologique, la protection des ressources non renouvelables et la prévention des changements climatiques. Il détermine les conditions de mise en œuvre des actions de prévention des risques naturels. Il identifie les territoires selon les mesures de gestion qu'ils requièrent, ainsi que les réseaux écologiques, les continuités et les extensions des espaces protégés qu'il convient d'organiser. Il définit également les territoires dégradés et les actions de reconquête écologique qu'ils nécessitent.
- **sport :** ce schéma définit les objectifs de l'Etat pour développer l'accès aux services, aux équipements, aux espaces, sites et itinéraires relatifs aux pratiques

sportives sur l'ensemble du territoire national et favoriser l'intégration sociale des citoyens. A cette fin, il identifie des territoires d'intervention prioritaire et évalue l'ensemble des moyens nécessaires en prenant en compte l'évolution des pratiques et les besoins en formation. Il coordonne l'implantation des pôles sportifs à vocation nationale et internationale et guide la mise en place des services et équipements structurants. Il offre un cadre de référence pour une meilleure utilisation des moyens publics et des équipements sportifs. Il favorise la coordination des différents services publics impliqués dans le développement des pratiques sportives en relation avec les politiques de développement local, économique, touristique et culturel.

Ces schémas sont élaborés par l'Etat dans une perspective à vingt ans. Ils ont été adoptés par [décret n°2002-560 du 18 avril 2002 approuvant les schémas de services collectifs](#).

La [loi n° 82-653 du 29 juillet 1982](#) portant réforme de la planification constitue le cadre législatif de référence, relatif à la planification et à sa déclinaison contractuelle. Cette loi, toujours en vigueur, constitue ainsi le fondement des contrats de plan Etat-région (CPER) et s'inscrit dans un contexte historique et juridique qui lui est propre: conformément à la loi précitée de 1982, les CPER constituent ainsi l'articulation entre la politique d'aménagement du territoire planificatrice de l'Etat, à travers le Plan quinquennal de la Nation, et le cadre décentralisé dans lequel elle doit être mise en œuvre, parallèlement à la décentralisation engagée avec la première [loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions](#).

Le titre 1^{er} (articles 1 à 13) définit les principes directeurs et l'architecture du plan de la nation :

- Le plan doit déterminer les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme de la nation en matière économique, social et culturel ;
- Il se traduit par une 1^{ère} loi de plan qui définit pour 5 ans ces choix stratégiques et objectifs ainsi que par une seconde loi de plan comprenant les mesures juridiques, financières et administratives à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs ;
- Le contrat de plan permet à l'Etat et à la région de s'accorder sur le financement partagé d'actions et de projets structurants sur une période donnée, correspondant historiquement à la durée du plan de la nation qu'il décline.

Les contrats de plan constituaient jusqu'en 1992 la déclinaison du plan de la nation en ce qu'ils portaient sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan (renforcement de l'accès à l'enseignement supérieur,

développement de la recherche et de l'innovation, transition écologique, désenclavement et attractivité des territoires...). Le plan de la Nation est finalement abandonné en 1993 dans le cadre des travaux préparatoires au 11^e plan.

L'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 précitée consacre ainsi plus spécifiquement les contrats de plan conclus entre l'Etat et la région qui définissent les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan. Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces contrats. Ces contrats de plan sont conclus suivant une procédure fixée par décret en Conseil d'Etat (décret n° 83-32 du 21 janvier 1983 relatif aux contrats de plan entre l'Etat et les collectivités territoriales ou des personnes morales autres que les entreprises publiques et privées).

Les contrats de plan conclus entre l'Etat et les régions permettent une convergence des financements en faveur de projet structurant pour l'aménagement du territoire, ainsi que la mise en cohérence des différentes politiques publiques à l'échelle régionale.

Depuis leur première génération, les CPER ont favorisé l'investissement par les régions de leurs nouvelles compétences (transports, développement économique, aménagement du territoire, environnement...). Leur durée était initialement de 5 ans conformément au calendrier de la planification nationale. 3 générations de contrats se sont succédé entre 1984 à 1999 avec des engagements de l'Etat compris entre 6 et 12Mds €. La génération 2000-2006 acte le passage de la contractualisation à 7 ans pour s'aligner sur le calendrier des fonds européens ainsi qu'un élargissement du périmètre thématique. A partir de 2007, les CPER, devenus temporairement contrats de projet Etat-Régions, sont recentrés sur quelques axes structurants. La génération 2015-2020, dotée de 13,7 Mds € de crédits Etat est prolongée jusqu'en 2022 pour son volet mobilité.

Les CPER de 7^e génération 2021-2027 procèdent quant à eux d'une nouvelle démarche ascendante et différenciée partant des attentes et des besoins des territoires. Ils constituent un vecteur central territorialisation de la relance à hauteur 8,9 Mds€. Ces contrats sont articulés avec les contractualisations infrarégionales : les contrats pour la réussite de la transition écologique ont vocation à concrétiser, au niveau des bassins de vie, le volet territorial des CPER 2021-2027. Ils comprennent un large champ de politiques publiques contractualisées : cohésion des territoires, mobilité multimodale (sur la période 2023-2027), transition écologique, enseignement supérieur/recherche et innovation, sport, jeunesse, égalité femmes-hommes, développement économique, emploi/formation, mer.

A ce jour, 12 CPER et 9 CPiER 2021-2027 sont signés (hors CPER de Corse et CPiER Vallée de la Seine), totalisant 14 Mds € de crédits Etat.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article premier de la Constitution précise que « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale [...] Son organisation est décentralisée ».

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales.

En vertu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, le 3^e alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose 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 ».

L'article 72-2 de la Constitution pose le principe de la libre administration des collectivités territoriales. Selon ce principe, ces dernières s'administrent librement sous réserve des conditions prévues par la loi.

L'égalité devant le service public, principe à valeur constitutionnelle, découle du principe général d'égalité devant la loi, proclamé par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, et consacré par le Conseil constitutionnel¹.

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 ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) consacre la politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union (titre XVIII).

En vertu de l'article 174 du TFUE, afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. L'Union vise ainsi à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, parmi lesquelles les zones rurales, les zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents (régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne).

¹ Voir par exemple la [décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973](#), *Loi de finances pour 1974*.

Conformément à l'article 175 du TFUE, les États membres conduisent leur politique économique et la coordonnent en vue également d'atteindre les objectifs précités. L'Union participe également à la réalisation de ces objectifs, à travers la mise en œuvre de ses politiques et actions ainsi que des fonds à finalité structurelle parmi lesquels le fonds social européen (FSE), le fonds européen de développement régional (FEDER) ou encore le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

En effet, issus du budget de l'Union européenne, les fonds européens de la politique de cohésion soutiennent des projets dans les États membres, et dans une moindre mesure dans certains pays tiers. Ces financements sont à destination des collectivités locales, des associations ou encore des entreprises.

Leur utilisation doit répondre à des objectifs communs à tous les États membres, comme le soutien à des emplois de qualité, la numérisation de l'économie ou encore la transition énergétique. Chaque fonds répond ensuite à des objectifs propres. Nouveauté de la période 2021-2027, le Fonds pour une transition juste (FTJ) aide par exemple les territoires et les secteurs économiques les plus dépendants des énergies fossiles polluantes.

En France, plusieurs enveloppes financières sont gérées par les Conseils régionaux. C'est le cas du FEDER, de l'essentiel du FEADER et d'un tiers du FSE+. Le reste est sous la responsabilité de l'État.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

En Europe, les politiques d'aménagement du territoire ne reposent pas toutes sur un cadre national explicite, mais plusieurs pays développent aujourd'hui des stratégies spatiales qui articulent planification, transition et cohésion :

- En Allemagne, la planification territoriale repose sur une architecture fédérale claire, régie par la loi sur l'aménagement du territoire (« Raumordnungsgesetz »). Les plans régionaux des Länder, juridiquement contraignants, traduisent les orientations nationales selon le principe de subsidiarité et de cohérence inter-niveaux, garantissant la cohérence entre niveaux de planification ;
- En Espagne, l'aménagement du territoire se redéfinit autour de la Transition juste (Estrategia de Transición Justa, 2022), élaborée par le Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Cette stratégie vise à accompagner la reconversion des territoires affectés par la décarbonation (fermeture de centrales à charbon, mutation industrielle) tout en maintenant la cohésion sociale et l'emploi local. La gouvernance espagnole repose sur l'action de l'Instituto para la Transición Justa (ITJ), qui pilote des « convenios de transición justa », véritables contrats territoriaux intégrés. Ces conventions associent État,

communautés autonomes, entreprises et acteurs sociaux autour de projets concrets.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le cadre législatif relatif aux principes directeurs et aux principaux outils de la politique d'aménagement du territoire est en partie obsolète.

Défini en 1995 (LOADT) et modifié pour la dernière fois en 1999 (LOADDT), ce cadre doit en effet être actualisé:

- d'une part, au regard des évolutions structurantes que la France a connues au cours de ces vingt-cinq dernières années en matière démographique, socio-économique et en termes climatiques, dans un contexte de mondialisation accrue et de renforcement de la construction européenne sur le plan externe, ainsi que d'approfondissement de la décentralisation et de réforme de l'Etat sur le plan interne ;
- d'autre part, afin d'assurer la souveraineté de la France face aux défis démographiques, de transition écologique, énergétique, numérique, et de compétition économique, dans un contexte géopolitique instable, ainsi que de répondre aux enjeux de logement, d'accès aux services essentiels, de santé, d'éducation ou encore de mobilités.

Ce nouvel environnement conduit ainsi à redéfinir les priorités et les objectifs de la politique d'aménagement du territoire alors même que l'architecture définie dans la LOADT et la LOADDT apparaît obsolète et que les outils contractuels issus de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification doivent être modernisés :

- les schémas de services collectifs, élaborés par l'Etat dans une perspective à vingt ans, pour décliner les choix stratégiques en objectifs, ont en effet été adoptés par [décret n°2002-560 du 18 avril 2002](#), avec une application très limitée ;
- les contrats, conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales (CPER et contrat pour la réussite de la transition écologique, CRTE), souffrent de l'insuffisance d'orientations stratégiques nationales. Par conséquent, les crédits dévolus à ces contractualisations dépendent largement du résultat des négociations menées localement, au détriment de la cohésion des territoires à l'échelle nationale. Ces contrats sont en outre régis par des dispositions législatives dispersées dans plusieurs textes et dans plusieurs parties du code général des collectivités

territoriales qu'il apparaît nécessaire de rassembler dans un but d'intelligibilité de la loi.

Enfin, se sont adossés à l'architecture définie dans la LOADT et la LOADDT, de nombreux programmes nationaux sectoriels et contractualisations de l'Etat et de ses opérateurs pour répondre aux besoins spécifiques de certains territoires (territoires ruraux, petites centralités, villes moyennes...) ou à des enjeux sectoriels (transition écologique, réindustrialisation...). Leur juxtaposition justifie aujourd'hui une mise en cohérence pour une plus grande clarté et efficacité de l'action publique.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article envisagé poursuit les objectifs suivants :

- élaborer une stratégie nationale d'aménagement du territoire afin de doter la Nation d'une vision communes et prospective de son développement et des réponses à apporter aux besoins inhérents à la cohésion et au développement des territoires, anticipant les conséquences des changements climatiques, environnementaux et démographiques ;
- renouer avec la tradition de planification de l'avenir des territoires, afin de redonner, d'une part, une vision de long terme, une lisibilité et une cohérence de l'action publique en matière d'aménagement du territoire, au-delà des politiques sectorielles, et, d'autre part, d'optimiser l'allocation des ressources publiques de l'Etat et de ses opérateurs;
- clarifier le rôle de l'Etat, des collectivités territoriales et des acteurs socio-économiques, dans le respect du principe de subsidiarité et dans une logique partenariale ;
- rénover le cadre contractuel entre l'Etat et les collectivités territoriales, principal outil de territorialisation de la stratégie d'aménagement du territoire ;
- constituer un socle pour la préparation du plan partenarial national et régional (PPNR) et la programmation des fonds européens de cohésion.

Pour précision, le PPNR est un dispositif central du futur Cadre Financier Pluriannuel (CFP) de l'Union européenne, rattaché au pilier « Cohésion économique, sociale et territoriale de l'Europe, agriculture, prospérité rurale et maritime et sécurité ». Chaque État membre devra préparer un ou plusieurs plan(s) de partenariat, définissant les grandes orientations nationales, les priorités sectorielles et leurs déclinaisons régionales. Ces plans regrouperont des investissements et des réformes, assortis de jalons et cibles mesurables pour évaluer la performance et l'impact de ces mesures.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Deux options principales ont été envisagées :

- réaffirmer la politique d'aménagement du territoire à droit constant et/ou en réactivant des dispositifs issus de la LOADT et LOADDT ainsi que ceux de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification ;
- réaffirmer la politique d'aménagement du territoire en rénovant son cadre et ses outils afin de prendre en compte le nouvel environnement et les évolutions structurantes qui affectent le pays.

Si la majorité des dispositions des LOADT et LOADDT sont en vigueur, certaines d'entre elles apparaissent obsolètes, et sont *de facto* inappliquées, telles que celles relatives aux schémas de services collectifs, ou nécessitent d'être actualisées, tels que les articles 1^{er} et 2 qui ont défini, en 1999, les choix stratégiques d'aménagement et de développement durable du territoire. De plus, un certain nombre de dispositions est déjà abrogé, qui concerne des dispositions structurantes, tel que l'article 3 relatif au Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (abrogation par la loi n°2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination).

De même, si la majorité des dispositions de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification sont en vigueur, le cadre et les outils prévus par cette loi peuvent apparaître relativement obsolètes : les contrats de plan prévus à l'article 11 de ladite loi, sont ainsi conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, en vue de l'exécution du plan de la Nation et de ses programmes prioritaires, alors même que ces derniers n'ont plus d'existence.

Au regard de ces éléments, le cadre législatif actuellement en vigueur ne permet pas de réaffirmer une politique d'aménagement du territoire tenant compte des évolutions à l'œuvre et permettant une meilleure efficacité des outils et efficience de moyens.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue est celle d'une rénovation du cadre législatif afin de réaffirmer pleinement la politique d'aménagement du territoire ainsi que le rôle de l'Etat, en partenariat avec les collectivités territoriales et les acteurs socio-économiques :

- actualiser la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, en vigueur, d'une part, en réaffirmant les grands principes directeurs de la politique d'aménagement du territoire et en consacrant l'élaboration, par l'Etat, en lien avec les collectivités territoriales et les acteurs socio-économiques, d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire, en lieu et place des schémas de services collectifs ; et, d'autre part, en abrogeant les dispositions obsolètes de ladite loi ;
- codifier dans un nouveau chapitre du code général des collectivités territoriales (CGCT) via huit nouveaux articles (L. 1117-1 à L. 1117-8) définissant le cadre contractuel rénové entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui permet de territorialiser la stratégie nationale d'aménagement du territoire : création de la notion de contrats d'aménagement du territoire, composés des contrats Etat-régions, conclus à l'échelle régionale, des contrats Etat-départements, conclus à l'échelle départementale, et des contrats Etat-territoires, conclus à l'échelle intercommunale ou communale.
- modifier l'article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles pour tenir compte du nouveau cadre financier pluriannuel en préparation au niveau européen.

Dans la mesure où la SNAT sera le cadre de référence de l'Etat pour les contractualisations principales entre l'Etat et les collectivités locales et notamment les CPER soumis à l'autorité environnementale, il importe de consulter le CESE.

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 a pour effet :

- de modifier les articles 1^{er}, 33, 38-1 et 61 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, et d'abroger les chapitres I et V du titre 1^{er} de ladite loi ainsi que ses articles 25, 31 et 32 ;

- de créer un chapitre VII « Contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales », comprenant huit articles (L. 1117-1 à L. 1117-8) au sein du titre unique du livre 1er du code général des collectivités territoriales et de modifier les articles L. 3641-6, L. 5215-20-1, L. 5217-2 et L. 1231-2 du code précité ;
- de modifier l'article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;
- d'abroger l'article 12 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

Il est en conformité avec le principe de libre administration des collectivités locales, le principe d'égalité devant le service public et la charte de l'environnement.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le présent article est conforme aux textes internationaux, en particulier européens, mentionnés *supra*.

A cet égard, la stratégie nationale d'aménagement du territoire constituera un document socle pour préparer et mobiliser les crédits du Plan de Partenariat National et Régional prévu par le cadre financier pluriannuel 2028-2034 de l'Union européenne dont les régions resteraient autorités de gestion.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Les projets portés au sein de la stratégie nationale d'aménagement du territoire et des contrats conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales ont vocation à créer un effet de levier sur les investissements publics comme privés, en les orientant vers des priorités partagées avec les acteurs du territoire (collectivités territoriales et leurs groupements, acteurs socio-économiques, associations, habitants, etc.) et en soutenant une logique de cofinancement État-collectivités.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les entreprises bénéficieront de nouveaux marchés pour la conception et la réalisation de nouvelles opérations ou projets d'aménagement du territoire, prévus ou découlant de la stratégie nationale d'aménagement du territoire et des contrats conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Les entreprises pourront bénéficier d'un environnement juridique, technologique et éducatif adapté à leurs besoins pour assurer leur compétitivité.

Plus globalement, les entreprises pourront bénéficier d'une meilleure lisibilité, en lien avec leurs projets d'investissements, de l'action publique en matière d'aménagement du territoire grâce à la simplification et la mise en cohérence de ses outils (élaboration d'un cadre national et déclinaison contractuelle dans les territoires).

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

L'État consacre un budget significatif (dépenses évaluées à près de 70 Md€/an en moyenne) à l'aménagement du territoire (en majorité dépenses d'investissement notamment en matière d'immobilier, d'infrastructures, etc.).

Sans présenter d'impact budgétaire en soi, le dispositif proposé pourra être mis en œuvre à moyens constants.

4.2.5. Impacts sur les associations et les particuliers

Les actions et opérations d'aménagement, prévues dans la stratégie nationale d'aménagement du territoire et dans les contrats conclus entre l'État et les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi qu'avec d'autres acteurs publics ou privés, et les outils mobilisés pour répondre aux différents enjeux d'aménagement, de transition écologique, de développement économique ou encore d'accès aux services essentiels, contribuent au développement des territoires, à l'amélioration de la qualité du cadre de vie des habitants.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Cet article de loi permettra aux collectivités territoriales et à leurs groupements de conforter leur rôle essentiel en matière de politique d'aménagement du territoire, dans le respect, d'une part, du principe de subsidiarité et des différentes lois de décentralisation et, d'autre part, de la prise en compte des spécificités de chaque territoire.

La politique d'aménagement du territoire favorise la solidarité et la réciprocité entre les territoires, qu'ils soient ruraux, métropolitains, urbains, périurbains ou ultramarins.

Les collectivités et leurs groupements seront les principaux partenaires de l'Etat, tant au niveau national, à travers leur association à l'élaboration d'une politique d'aménagement du territoire, qu'au niveau local, afin de territorialiser cette politique. Les collectivités disposeront pour ce faire d'une meilleure lisibilité de l'action de l'Etat, reposant sur une stratégie nationale d'aménagement du territoire et d'un cadre contractuel rénové.

Ce cadre réaffirme le rôle central des contrats Etat-région et les réforme en rendant notamment obligatoire la signature des métropoles et des départements pour les projets concernant leur territoire.

Il rénove également la contractualisation au niveau infra-régional. Afin de confirmer le rôle clé du département, un contrat est créé à cette échelle, qui a pour objectif de renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité. Lorsque la région en est signataire, les contrats conclus à l'échelle du département pourront faire office de volet départemental du CPER. En outre, un contrat Etat-territoires est conclu entre l'Etat et les communes, ou leurs groupements. Il permet de reconnaître le rôle majeur des métropoles, notamment en matière de transition écologique et solidaire. Lorsque la région en est signataire, les contrats Etat-territoires conclus à l'échelle de la métropole pourront faire office de volet métropolitain du CPER.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie nationale d'aménagement du territoire nécessite un travail des services administratifs, notamment de l'État, par nature interministérielle. Il implique également un travail de prospective afin de mieux identifier et anticiper les défis qui affecteront le territoire à horizon 2035 et 2050.

A l'échelon local, la déclinaison de la stratégie nationale d'aménagement du territoire a vocation à faire converger et à mieux articuler l'action des différents ministères et opérateurs de l'Etat au niveau régional et départemental. La rénovation du cadre contractuel entre l'Etat et les collectivités territoriales conforte également le rôle et le mandat du représentant de l'Etat, en tant que signataire des contrats d'aménagement du territoire et délégué territorial des opérateurs. Il peut être estimé que les 1252 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP)² au maximum et les 18 régions françaises ont vocation à signer ces contrats.

² Chiffres de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), [Bulletin d'information statistique n° 206 – Janvier 2026](#).

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

La stratégie nationale d'aménagement du territoire (SNAT), en ce qu'elle prend en compte des données démographiques, aura, par définition, des effets sur les personnes en situation de handicap, par exemple dans le cadre du vieillissement de la population.

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

La SNAT ainsi que sa déclinaison territoriale, *via* des contrats conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales, ont vocation à prendre en compte l'enjeu de l'égalité entre les femmes et les hommes.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

La SNAT en ce qu'elle prend en compte des données démographiques aura, par définition des effets sur la jeunesse qui ne peuvent être anticipés.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Il reviendra à la stratégie nationale d'aménagement du territoire prévue par l'article de définir des objectifs et des actions qui pourront avoir des effets sur la société et les particuliers afin de favoriser la cohésion sociale et territoriale, l'accès aux services essentiels et en tenant compte des spécificités propres à chaque territoire.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La stratégie nationale d'aménagement du territoire, déterminée par l'Etat, en lien avec les collectivités territoriales et les acteurs socio-économiques, définit les choix et les objectifs de long terme environnementaux, économiques, sociaux, sanitaires et d'aménagement et de développement durables du territoire.

Cette stratégie est élaborée en cohérence avec la trajectoire nationale de planification écologique et les engagements européens et internationaux de la France en la matière.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité

énergétique et la prévention des risques naturels

La stratégie nationale d'aménagement du territoire ainsi que sa déclinaison territoriale, *via* des contrats conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales, ont vocation à anticiper les évolutions structurantes du territoire à moyen et long terme, parmi lesquelles les effets du changement climatique, la recherche d'efficacité énergétique et la meilleure prévention des risques naturels.

Les projections climatiques actuelles indiquent que la France pourrait connaître une augmentation moyenne des températures de 2 degrés dès 2030 et 2,7 degrés d'ici 2050 (projections retenues dans la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique). Un statu quo des politiques menées face au dérèglement climatique entraînerait une perte de 11,4 points de PIB selon le rapport de la Cour des comptes relatif à la transition écologique (septembre 2025).

L'adaptation au changement climatique est un enjeu structurant d'aménagement du territoire de par ses conséquences sur l'utilisation des ressources et la gestion des conflits d'usage (eau, énergie, foncier, etc.), le développement des activités économiques (agricoles, industrielles ou touristiques) ou encore le mode et le cadre de vie des habitants (logement, accès aux services essentiels, mobilités, etc.) au regard notamment de la prévention des différents types de risques climatiques.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La stratégie nationale d'aménagement du territoire ainsi que sa déclinaison territoriale, *via* des contrats conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales, ont vocation à prendre en compte l'enjeu 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

Selon les résultats des travaux préparatoires et les spécificités territoriales, ces enjeux pourront être traités dans la stratégie nationale d'aménagement du territoire et / ou dans sa déclinaison territoriale, *via* des contrats conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Selon les résultats des travaux préparatoires et les spécificités territoriales, ces enjeux pourront être traités dans la stratégie nationale d'aménagement du territoire et / ou dans sa déclinaison territoriale, *via* des contrats conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales.

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

La stratégie nationale d'aménagement du territoire est élaborée en cohérence avec la trajectoire nationale de planification écologique et les engagements européens et internationaux de la France en la matière.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La stratégie nationale d'aménagement du territoire ainsi que sa déclinaison territoriale, *via* des contrats conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales, ont vocation à prendre en compte l'enjeu des ressources notamment énergétiques.

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 défavorable le 30 avril 2026.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est consulté, en application de l'article 70 de la Constitution du 4 octobre 1958 et de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, et a émis un avis le 16 avril 2026.

L'Assemblée de Mayotte a été consultée, à titre obligatoire, le 2 avril 2026, en procédure d'urgence, en application de l'article L. 7311-1 du code général des collectivités territoriales.

Le Conseil régional et le Conseil départemental de Guadeloupe ont été saisis, à titre obligatoire, le 2 avril 2026, en procédure d'urgence, en application des articles L. 3444-1 et L. 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil régional a rendu un avis défavorable le 30 avril 2026.

L'assemblée de Martinique a été saisie, à titre obligatoire, en procédure d'urgence, le 2 avril 2026, en application de l'article L. 7252-2 du code général des collectivités territoriales.

Le Conseil régional et le Conseil départemental de La Réunion ont été saisis, à titre obligatoire, en procédure d'urgence, le 2 avril 2026, en application des articles L. 3444-1 et L. 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil régional a rendu un avis le 24 avril 2026.

L'Assemblée de Guyane a été saisie à titre obligatoire, en procédure d'urgence, le 2 avril 2026, en application de l'article L. 7152-2 du code général des collectivités territoriales.

Le Conseil territorial de Saint-Barthélemy a été saisi, à titre obligatoire, en procédure d'urgence, le 2 avril 2026, en application de l'article [LO. 6213-3](#) du code général des collectivités territoriales.

Le Conseil territorial de Saint-Martin a été saisi, à titre obligatoire, en procédure d'urgence, le 2 avril 2026, en application de l'article LO. 6313-3 du code général des collectivités territoriales.

Le Congrès de Nouvelle-Calédonie a été saisi, à titre obligatoire, en procédure d'urgence, le 2 avril 2026, en application de l'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

L'Assemblée territoriale de Wallis et Futuna a été saisie, à titre obligatoire, le 2 avril 2026.

L'Assemblée de la Polynésie française a été saisie, à titre obligatoire, en procédure d'urgence, le 2 avril 2026, en application de l'article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Le Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon a été saisi, à titre obligatoire, en procédure d'urgence, le 2 avril 2026, en application de l'article LO. 6413-3 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable le 20 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur dès le lendemain de la promulgation 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 de la République, en tenant compte des spécificités de chaque territoire, notamment des territoires ultramarins.

Applicabilité en Outre-mer

Les dispositions du présent article ont vocation à s'appliquer aux collectivités ultramarines afin que la stratégie nationale d'aménagement du territoire constitue un cadre commun de référence pour l'action de l'État et la contractualisation territoriale.

Dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, elles s'appliquent de plein droit et n'appellent pas d'adaptation particulière. Les contrats de convergence et de transformation, prévus par les articles 7 à 9 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017, constituent le support pertinent de cette contractualisation.

Dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, les dispositions sont rendues applicables par mention expresse, conformément au principe de spécialité législative. L'article rattache les contrats existants, notamment les contrats de convergence et de transformation ou de développement et de transformation, au cadre nouveau de la stratégie nationale d'aménagement du territoire, sans créer d'instrument contractuel supplémentaire ni modifier la répartition des compétences.

En Nouvelle-Calédonie, une adaptation spécifique est prévue afin de tenir compte de son statut propre. Les contrats d'aménagement du territoire y correspondent aux contrats de développement conclus entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces, ainsi qu'aux contrats conclus entre l'État et les communes de Nouvelle-Calédonie, respectivement sur le fondement des lois n° 99-209 et n° 99-210 du 19 mars 1999.

Les TAAF n'appellent pas de dispositif spécifique : compte tenu de leur statut particulier, de l'absence de population permanente et de collectivités territoriales comparables aux communes, départements ou régions, les dispositions relatives à la contractualisation territoriale n'y ont pas d'application opérationnelle.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'élaboration, de révision, de suivi et d'évaluation des contrats d'aménagement du territoire.

Article 2 – Création d'un contrat de réciprocité entre les communes et les intercommunalités

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les principes de spécialité et d'exclusivité constituent le socle juridique des relations entre les collectivités, en particulier entre les communes et leurs groupements.

Le principe de spécialité³ limite l'action des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre aux compétences transférées par les communes. 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 code général des collectivités territoriales (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. Le principe d'exclusivité⁴ constitue le pendant du principe de spécialité car il confère aux EPCI l'unique autorité sur les compétences transférées par les communes, qui en sont ainsi dessaisies.

Pourtant, en fonction des spécificités et des équilibres territoriaux, il apparaît nécessaire que les communes et intercommunalités puissent s'entraider dans la mise en œuvre de leurs compétences, au-delà même de leur territoire. En effet, une même intercommunalité peut réunir des communes importantes avec des charges de centralité⁵ qui bénéficient aux communes environnantes, parfois rurales. A l'inverse, les communes plus éloignées et plus rurales possèdent des ressources, naturelles notamment, dont ne disposent pas les grandes aires urbaines. Il s'agit donc de créer les conditions d'une entraide mutuelle au-delà des compétences et des limites administratives de chacune des collectivités concernées.

Aucun mécanisme de ce genre n'existe formellement aujourd'hui pour faciliter les coopérations entre un EPCI et une commune située en dehors de son périmètre. La délégation de compétence constitue un mécanisme différencié du contrat de réciprocité. Si une telle délégation n'est pas exclue pour la mise en œuvre des contrats

³ Le principe de spécialité des EPCI signifie qu'ils ne peuvent intervenir que dans les compétences expressément transférées par les communes membres, limitant ainsi leur action aux domaines attribués.

⁴ Le principe d'exclusivité confère aux EPCI l'autorité unique sur les compétences transférées.

⁵ Les charges de centralité recouvrent les principaux services supportés par les villes centre et qui bénéficient à davantage de population que leurs propres administrés.

de réciprocité, elle ne constitue pas, en revanche, un mode de coopération systématique.

Les contrats dits de réciprocité sont nés, à titre expérimental, à l'occasion du comité interministériel aux ruralités (CIR) du 13 mars 2015. Il s'agissait toutefois de déclarations d'intentions, de partenariat et de coopération sans dimension contraignante pour les collectivités concernées exerçant des compétences au-delà de leur périmètre territorial, ce que ne permettent pas théoriquement les principes de spécialité et d'exclusivité applicables aux établissements publics.

Le présent article confère une assise juridique aux contrats de réciprocité. Il formalise un mécanisme « gagnant - gagnant » de solidarité entre territoires, mécanisme au cœur du principe de réciprocité et d'entraide porté par le contrat ville - campagne. Il se veut aussi une alternative à la création de syndicats, qui pourrait être envisagée pour parvenir aux mêmes fins de solidarité territoriale : depuis plusieurs années déjà, le Gouvernement défend le principe d'une rationalisation de la carte syndicale et d'une diminution du nombre de syndicats.

Le contrat de réciprocité, en évitant ainsi de recourir à des structures administratives, est un moyen plus souple, offrant par ailleurs davantage de libertés aux collectivités, qui permet d'aboutir aux mêmes fins.

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, de leurs compétences et de leurs ressources.

En vertu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose 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 ».

L'article 72-2 de la Constitution pose le principe de la libre administration des collectivités territoriales. Selon ce principe, ces dernières s'administrent librement sous réserve des 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

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont régis par le principe d'exclusivité. Les communes membres sont totalement dessaisies d'une compétence transférée et ne peuvent plus intervenir dans ce domaine.

Par ailleurs, la clause générale de compétence est un principe selon lequel une collectivité territoriale dispose d'une capacité d'intervention générale lorsqu'il existe un intérêt public local et que le domaine d'intervention ne relève pas d'une compétence exclusive de l'État ou d'une autre collectivité territoriale. Cette clause est, depuis la [loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République](#) dite « loi NOTRe » réservée aux communes et n'est pas ouverte aux établissements publics.

Par ailleurs selon le principe de spécialité, le champ de compétences d'un EPCI est limité au territoire des seules collectivités qu'il associe. Un groupement ne peut donc intervenir en dehors de son périmètre.

Dans ce contexte, l'action du bloc communal se voit limitée. Pourtant, au sein des territoires cohabitent d'importantes aires urbaines qui disposent de moyens techniques et financiers importants et des communes rurales dont les aménités⁶ restent peu valorisées.

Si le principe de spécialité reste la norme, le contrat de réciprocité introduit une souplesse par la mise en place d'un cadre de coopération permettant à un EPCI d'agir au-delà de son périmètre de compétence et de son territoire afin de favoriser l'entraide mutuelle avec une commune non membre ou un autre EPCI. Ainsi, un EPCI, en dehors de son champ de compétence, pourrait accompagner les projets d'une commune en proximité, selon des modalités à définir, avec ou sans délégation de compétence. En contrepartie, la commune pourrait valoriser les atouts dont elle dispose et les mettre à disposition d'un EPCI.

A titre d'exemple, une métropole dynamique démographiquement qui se verrait contrainte par des ressources en eau insuffisantes pourrait solliciter une commune ou un EPCI rural voisin qui lui mettrait à disposition ses ressources, en contrepartie d'un

⁶ Ensemble des caractéristiques naturelles et patrimoniales, ainsi que des services marchands ou non marchands disponibles sur un territoire, qui participent à la qualité du cadre de vie de ses habitants et renforcent son attractivité (<https://www.culture.fr/franceterme/terme/NEV19>).

soutien technique et/ou financier aux projets d'investissement de la commune ou de l'EPCI.

Une autre illustration peut trouver corps dans le domaine culturel. Le contrat de réciprocité pourrait, par exemple, constituer l'outil idoine à une solidarité territoriale à l'occasion de l'organisation d'événements culturels (tels des festivals notamment). La collectivité organisatrice et les ruralités voisines pourraient utilement conclure un partenariat au moyen duquel la première facilite l'accès et la participation des habitants des secondes (par des facilités financières ou des moyens de transport adaptés par exemple), ces dernières apportant en contrepartie un appui technique ou de mise à disposition de personnels à la réalisation de l'évènement.

La disposition se veut volontairement générale et souple dans son principe et dans son cadre afin que les élus s'inscrivent dans un cadre de coopération efficace.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure permet, sans revenir sur les principes qui régissent le droit des collectivités et la répartition des compétences, de favoriser un cadre de coopération souple dans une approche bénéfique pour chacune des parties prenantes. Il s'agit également de renforcer la cohésion territoriale au sein d'un même EPCI qui peut être composé de communes aux caractéristiques très disparates.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

En l'absence de coopération réciproque rendue possible par le cadre existant, y compris contractuel, aucune autre option n'a été envisagée pour la mise en œuvre de cette mesure.

3.2. OPTION RETENUE

Aucune disposition légale ou réglementaire ne permet cette coopération souple extra territoriale. Il n'existe aujourd'hui que des transferts ou délégations de compétence qui, dans les deux cas, ne permettent pas, à eux seuls, de répondre au principe de coopération et de réciprocité recherché par le présent article.

Dans la mesure où il s'agit d'un dispositif qui ne départit pas les collectivités concernées de leur compétence mais d'un mode de coopération souple fondé sur la

base du volontariat, l'insertion de la disposition dans le chapitre dédié à la libre administration apparaît la plus opportune. L'option choisie, consistant à insérer la disposition après l'article L. 1111-8 du CGCT, a pour objet premier d'inscrire la mesure dans une approche coopérative, sans qu'il s'agisse nécessairement de délégation de compétence. Il s'agit d'un outil souple et nouveau à disposition des collectivités.

Ainsi, le présent article prévoit qu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut conclure avec une commune située hors de son périmètre, ou avec un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre situé dans le même département, un contrat de réciprocité définissant les conditions d'une entraide mutuelle dans l'exercice de leurs compétences dans le but de renforcer leur coopération et de mutualiser leurs ressources.

Le terme « contrat » retenu dans la dénomination de ce dispositif renvoie davantage à la notion de convention, d'accord de partenariat et non à une forme juridique formelle. Le contrat de réciprocité ne génère pas de soutien financier spécifique.

Ainsi, les contrats expérimentés à l'issue du comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 n'ont pas été généralisés et le dispositif n'a jamais été traduit en droit. Les exemples de contrats de réciprocité informels mis en œuvre à Brest ou à Toulouse en 2016 et 2017 illustrent la dimension d'accord politique formalisé dans un contrat. D'où la volonté du Gouvernement de lui donner aujourd'hui une assise juridique certaine et établie, de sorte à relancer l'esprit de solidarité entre villes et campagnes.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

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

Le présent article crée un nouvel article L. 1111-8-1-1 après l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

Dans la mesure où il s'agit d'un dispositif qui ne départit pas les collectivités concernées de leur compétence mais d'un mode de coopération souple fondé sur la base du volontariat, le présent article respecte le principe de libre administration des collectivités 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

En fonction des objectifs poursuivis, les particuliers et associations pourront bénéficier des soutiens amenés par un EPCI qui soutiendrait financièrement les projets d'une commune qui n'aurait habituellement pas eu la possibilité de le mettre en œuvre en dehors du contrat de réciprocité.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le contrat de réciprocité vise une approche de « gagnant - gagnant », car il vise une logique d'entraide souple et ponctuelle qui n'existe pas dans le cadre juridique actuel. Le contrat de réciprocité est très favorable aux plus petites communes car elles pourront, en échange de la mise à disposition de certaines de leurs ressources et dans une approche équilibrée, se voir doter de moyens d'investissement dont elles ne pourraient pas disposer sans ce nouveau cadre.

La mesure proposée permettra de faciliter les coopérations et la mise à disposition de moyens et ressources entre différents niveaux de collectivités sans remettre en cause le principe de spécialité territoriale.

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

Ce nouveau mode de partenariat est en particulier destiné à encourager le soutien des métropoles au développement des communes rurales. Il ouvre la possibilité de financer des projets de développement ou d'infrastructures, et d'accès aux services publics, au bénéfice de la population.

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, à l'efficacité énergétique et à 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 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 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 gestion 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 défavorable le 30 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 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.

Le présent article est applicable en France hexagonale et dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

Il est également applicable dans la collectivité 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).

En revanche, le présent article n'est pas applicable à Saint-Barthélemy et 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.

L'article n'est, par ailleurs, applicable ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie-française ni à Wallis-et-Futuna.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application du présent article, notamment le contenu et les objectifs de ces contrats de réciprocité.

CHAPITRE II – UN RENFORCEMENT DES RELATIONS ENTRE LE REPRESENTANT DE L'ÉTAT ET LES ELUS LOCAUX

Article 3 – Création d'un guichet unique des demandes d'ingénierie et de subvention des collectivités territoriales auprès du représentant de l'Etat

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Dix ans après l'adoption de la Charte de la déconcentration fixée par le [décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration](#)⁷ et cinq ans après la dernière réforme de l'organisation territoriale de l'Etat⁸, les attentes restent fortes en termes de proximité, de lisibilité et d'efficacité de l'action publique.

La « demande d'Etat »⁹ par la population et les élus locaux est claire. Il s'agit de recentrer l'Etat sur ses missions fondamentales, telles que la sécurité, la justice, la défense, la santé et la gestion de crise et de clarifier les responsabilités en mettant en place une chaîne de responsabilité, notamment à travers la logique de décentralisation par blocs de compétences entiers sous la forme « 1 décideur = 1 financeur ».

L'Etat, partenaire des collectivités, joue un rôle de coordonnateur des politiques publiques permettant de mettre en œuvre des actions concertées et de mutualiser les ressources pour répondre aux besoins des territoires (mise en place de cartographies de l'ingénierie, coordination des différents contrôles menés en matière de police de l'eau).

⁷ La charte de la déconcentration fixe les règles découlant du principe de déconcentration pour l'organisation des administrations civiles de l'Etat. Elle donne une définition générale de la déconcentration et établit les rôles respectifs des administrations centrales et des services déconcentrés, en renforçant les attributions et les moyens de ces derniers. Elle vise à renforcer la capacité de l'Etat à agir efficacement sur les territoires en unifiant son action.

⁸ La réforme de l'organisation territoriale de l'Etat (OTE) engagée en 2019 visait par la réorganisation du réseau déconcentré de l'Etat aux niveaux régional et départemental, à une plus forte proximité et à permettre une meilleure mise en œuvre des politiques prioritaires du Gouvernement.

⁹ [Rapport d'information du Sénat relatif aux services préfectoraux et déconcentrés de l'Etat remis le 29 septembre 2022.](#)

Actuellement, la multiplication des opérateurs¹⁰ qui engagent dans les territoires des politiques et des moyens importants (subventions d'investissement¹¹ attribuées aux collectivités locales) complexifie et dilue l'unité de l'action de l'Etat qui n'a pas forcément connaissance de l'attribution de ces subventions. En effet, les opérateurs attribuent leurs subventions selon leurs propres règles, validées par leurs instances et sans que le représentant de l'Etat n'intervienne ou ne soit consulté.

De même, le représentant de l'Etat doit être le seul point d'entrée sur les demandes d'accompagnement en ingénierie afin de permettre une vision globale sur les territoires. Actuellement il existe plusieurs types d'accompagnement allant de l'ingénierie de projet avec, par exemple, des programmes de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) à des appuis spécifiques en fonction des domaines d'intervention précis (notamment ceux du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) pour une expertise environnementale, en mobilité et en infrastructures, ou de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sur la transition écologique et énergétique).

Il est, par conséquent, essentiel de donner aux préfets les moyens de disposer de leviers afin qu'ils deviennent les seuls points d'entrée et les seuls destinataires des demandes de subventions d'investissement des collectivités territoriales. Ils doivent également être les décideurs voire les co-décideurs des attributions des accompagnements en ingénierie ou des subventions dans la logique « 1 décideur = 1 payeur ».

Cela permettra aux représentants de l'Etat, pour chaque demande, d'avoir une vision globale de tous les dispositifs financiers pouvant être actionnés et de pouvoir les articuler pour financer au mieux un projet.

Une première étape a été réalisée avec la refonte du [décret du 29 avril 2004](#) relatif aux pouvoirs des préfets, dont les prérogatives ont été renforcées par les [décrets du 30 juillet 2025](#) et la [circulaire du Premier ministre du 5 septembre 2025](#). Mise en œuvre de manière réglementaire, elle prévoit déjà que, pour les opérateurs dont le préfet est désigné délégué territorial, le préfet est consulté préalablement sur tout projet de décision d'intervention financière significative au profit d'un acteur local. Il peut demander le réexamen d'une décision prise par l'établissement public de l'Etat ou groupement d'intérêt public ayant une incidence dans sa circonscription territoriale.

¹⁰ Exemples d'opérateurs qui versent des subventions dans les territoires : Agence nationale de la cohésion des territoires, agences de l'eau, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

¹¹ Les subventions d'investissement sont des ressources utilisées par les collectivités afin de financer l'acquisition ou la rénovation d'un actif et non une dépense courante. Une subvention d'investissement peut, par exemple, prendre la forme d'une aide au renouvellement d'un parc de véhicules.

Dans ce cas, l'établissement public de l'Etat ou le groupement d'intérêt public suspend l'exécution de cette décision jusqu'au réexamen (art. 59-3 du D. 2004-374).

Pour les autres opérateurs, le préfet n'est qu'informé en amont de l'attribution d'une aide financière significative à un acteur local. Il peut en demander le réexamen, mais sans suspension de la décision (art. 60 du D. 2004).

Toutefois la réaffirmation de l'unité territoriale doit se poursuivre par un chantier législatif.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 72 prévoit que le préfet est le représentant de l'Etat dans le département ou la région, qu'il est le garant de la cohérence de l'Etat sur le territoire et le coordonnateur des politiques publiques.

La libre administration des collectivités territoriales est un principe constitutionnel. En particulier, dans les conditions prévues par la loi conformément à l'article 34 de la Constitution, les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Le principe de libre administration est codifié dans le code général des collectivités territoriales dans le livre 1^{er} de la première partie.

Du point de vue financier, l'article 72-2 de la Constitution prévoit que les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées 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'objet de cette disposition législative est double : faire du représentant de l'Etat le point d'entrée des demandes d'ingénierie et des demandes de subventions d'investissement faites par les collectivités mais également le décideur final de la décision d'attribution de la demande de subvention. A ce jour, pour chaque projet, les collectivités sont contraintes de solliciter chaque opérateur susceptible d'intervenir dans le financement d'un projet. Cette multiplication des démarches nuit à la qualité du service proposé, certaines collectivités renonçant même à le mener à bien en raison de cette complexité. La création d'un guichet unique permettrait ainsi de simplifier les démarches pour les collectivités en ayant un seul point d'entrée (simplification) et pour le représentant de l'Etat de disposer d'une vision globale de l'ensemble des projets déposés sur le territoire, d'orienter ces projets vers les dispositifs les plus adaptés permettant des financements afférant à ces projets optimisés.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée s'inscrit dans la réforme du Gouvernement visant à renforcer le rôle du préfet comme chef d'orchestre de l'action territoriale de l'Etat, pour permettre à l'administration d'agir au plus proche des territoires et répondre aux attentes des citoyens en termes de lisibilité de l'action publique.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée.

3.2. OPTION RETENUE

Ce guichet unique vise à faire de la préfecture le point d'entrée unique pour toutes les demandes d'ingénierie et de subventions d'investissement des collectivités territoriales, via une adresse électronique unique administrée par les services du préfet et la mise en place d'une cartographie des offres d'ingénierie et des subventions d'investissement. Le guichet unique permettra de centraliser les demandes d'ingénierie et de subventions d'investissement des collectivités territoriales, via « une porte d'entrée » unique auprès du préfet pour l'ensemble des services et établissements publics de l'Etat, et de simplifier et faciliter les démarches des collectivités. 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. Les opérateurs concernés par ce guichet unique seraient notamment l'ANCT, l'ADEME, le CEREMA, etc...

Les subventions seraient attribuées en généralisant la méthode utilisée pour le Fonds Vert : les collectivités adressent leur demande au préfet compétent, qui confie l'instruction et l'expertise à l'agence experte sous le pilotage des services préfectoraux. La notification du montant de la subvention serait effectuée par le préfet dans le cadre d'une décision unique regroupant la ou les subvention(s) accordées à la collectivité demandeuse pour une même opération.

Enfin, le présent article prévoit que les modalités d'application, notamment la liste des établissements publics de l'Etat, ne figurant pas dans la liste mentionnée par l'article 59-1 du décret n° 2004 374 du 29 avril 2004, et la liste des groupements d'intérêt public qui sont concernés par les dispositions du premier alinéa, ainsi que les conditions dans lesquelles le représentant de l'Etat peut déléguer sa signature, seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

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 crée une nouvelle disposition législative autonome, non codifiée, qui prévoit la mise en place d'un guichet unique pour les collectivités territoriales, auprès du préfet, pour l'ensemble des demandes d'accompagnement en ingénierie et de subvention d'investissement relevant de la compétence de l'Etat, des établissements publics de l'Etat et des groupements d'intérêt public.

Les modalités de mise en œuvre de ce guichet seront précisées par décret en Conseil d'Etat.

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 par le fait que ces dernières « 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). Ainsi, le présent article précise notamment que les services de l'Etat et les opérateurs instruisent les demandes d'accompagnement en ingénierie et de subventions dans le respect de leurs compétences respectives.

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

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 mesure vise à faciliter les démarches des collectivités en ayant un seul point d'entrée et donc un seul financeur permettant une meilleure lisibilité de l'action publique et en évitant toute erreur d'orientation de la demande. Elle permet un gain de temps avec la constitution d'un seul dossier pour tous les potentiels financeurs du projet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mise en place d'un guichet unique nécessitera une coordination entre les services de l'Etat et les opérateurs dans le cadre de l'instruction des demandes de subventions d'investissement ou des sollicitations en matière d'ingénierie. Cette coordination doit permettre de disposer d'une vision globale sur le projet à financer et de conduire à une décision unique du préfet regroupant la ou les subvention(s) accordées à la collectivité demandeuse pour le projet concerné. Le décret d'application précisera les modalités pratiques après concertation entre les ministères et notamment les conditions dans lesquelles le préfet peut donner délégation de signature.

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, 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 consulté, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis défavorable le 30 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

Le présent article s'applique à l'ensemble du territoire hexagonal.

Il s'applique également, dans les collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article nécessite un décret en Conseil d'Etat afin de définir les conditions dans lesquelles ces demandes d'accompagnement en ingénierie et de subvention seront effectuées et dans lesquelles le préfet peut donner délégation de signature.

Article 4 – Instauration d'un pouvoir de substitution général du préfet en cas de carence des autorités locales

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La législation en vigueur prévoit plusieurs dispositifs de substitution qui permettent à l'État d'agir, dans le cadre de procédures encadrées et sur des objets ciblés, en cas de carence des autorités exécutives locales dans la mise en œuvre de leurs attributions.

De tels dispositifs de substitution peuvent se retrouver dans l'ensemble du champ d'action des collectivités locales, pour pallier la carence d'une collectivité locale ou d'une autorité de police locale :

- **dans l'exercice de ses prérogatives de police administrative**, que ce soit dans le champ de la police administrative générale (article [L. 2215-1](#) du code général des collectivités territoriales - CGCT) ou dans les domaines faisant l'objet de polices administratives spéciales – par exemple en matière de police de la circulation et du stationnement (articles [L. 2215-3](#) et [L. 3221-5](#) du CGCT), de lutte contre l'habitat insalubre (article [L. 511-15](#) du code de la construction et de l'habitation) ou encore de police spéciale de l'urbanisme (article [L. 481-1](#) du code de l'urbanisme) ;
- **dans l'exercice de ses compétences**, par exemple lorsqu'elles ne respectent pas les obligations qui lui incombent en matière d'accueil des gens du voyage ([article 3](#) de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage), de logement social (Article [L. 302-9-1](#) du code de la construction et de l'habitation) ou encore de continuité du service public des transports (article [L. 1222-6](#) du code des transports) ;
- **dans l'exercice des missions confiées au maire en tant qu'agent de l'État**, dans le cadre, cette fois, du pouvoir hiérarchique exercé par le représentant de l'État en la matière : au-delà d'un principe de général substitution (article [L. 2122-34](#) du CGCT), des dispositifs spécifiques sont prévus pour certaines missions de police réalisées au nom de l'État – par exemple en matière de police de l'urbanisme (9^e et 10^e alinéas de l'article [L. 480-2](#) du code de l'urbanisme) ou des débits de boissons (articles [L. 3332-15](#) du code de la santé publique et [L. 332-1](#) du code de la sécurité intérieure) ;
- **dans l'acquittement de ses obligations financières** (article [L. 1612-16](#) du CGCT) ;
- **dans des circonstances exceptionnelles**, comme en cas de vacance de

l'assemblée délibérante (articles [L. 2121-35](#) à [L. 2121-39](#) du CGCT) ou en temps de guerre (articles [L. 2124-3](#) et [L. 2124-4](#)).

Toutefois, en dehors de ces cas ciblés, il n'existe pas de fondement général permettant au représentant de l'État d'intervenir en cas de carence d'une collectivité locale ou d'une autorité de police locale.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose que « dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Se fondant sur ces dispositions, le Conseil constitutionnel considère, de jurisprudence constante, qu'il « appartient au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'État 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. Les conditions posées pour l'exercice par le représentant de l'État de ses pouvoirs de substitution doivent être définies quant à leur objet et à leur portée » (voir notamment les décisions n° [2016-745 DC](#) du 26 janvier 2017 ; n° [2013-309 QPC](#) du 26 avril 2013 ; n° [2007-559 DC](#) du 6 décembre 2007).

Ainsi, lorsqu'il se prononce sur la constitutionnalité d'un dispositif de substitution, le juge constitutionnel recherche :

- si le dispositif est justifié par un but d'intérêt général ;
- si l'objet et la portée de la compétence conférée au préfet est précisément définie en adéquation avec l'objectif poursuivi (principe de proportionnalité) ;
- si l'atteinte portée à la libre administration des collectivités territoriales qui en résulte ne revêt pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi (cf. décision n° [2016-745 DC](#) du 26 janvier 2017, cons. 18 à 20, 47-48 et 81 à 84).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Si les dispositifs de substitution existants sont nombreux et couvrent un large champ d'action, il n'existe pas de fondement général sur lequel peut s'appuyer le représentant de l'État pour intervenir, en lieu et place d'une collectivité locale ou d'une autorité de police locale, lorsque celle-ci refuse d'agir et que les circonstances l'imposent.

Par conséquent, il ne peut être garanti que toute situation nécessitant une intervention rapide des autorités locales entre dans le cadre de l'un de ces pouvoirs de substitution spécifiques. Le risque pour le préfet est de se trouver dans l'impossibilité d'agir, en cas de carence des autorités locales, faute de disposition l'y autorisant.

Ainsi, l'instauration d'un dispositif de substitution général, dans des conditions strictes, a vocation à pallier le blocage résultant de l'état actuel du droit.

En matière de police administrative, cela concernerait des situations dans lesquelles une autorité locale détient un pouvoir de police spéciale sans qu'un dispositif de substitution spécifique n'ait été prévu et dont l'objet ne relève pas d'une composante de l'ordre public, au titre de laquelle le préfet pourrait déjà intervenir en substitution du maire. A titre d'exemple, cela pourrait permettre au préfet de se substituer au maire qui refuserait d'user de ses prérogatives de police spéciale en matière de prévention du recul du trait de côte (article [L. 121-22-5](#) du code de l'urbanisme), en bénéficiant du même arsenal juridique (démolition et remise en état aux frais du propriétaire en particulier).

En matière de compétences, un dispositif de substitution général permettrait de s'assurer de la réalisation des obligations confiées aux collectivités locales, lorsqu'aucun dispositif spécifique n'existe. A titre d'exemple, en cas de non-respect de l'obligation faite au conseil municipal de procéder à la dénomination des voies et lieux-dits en application de l'article L. 2121-30 du CGCT, ou dans le cadre du respect des 1 607 heures de travail dans la fonction publique territoriale, le préfet pourrait intervenir afin d'assurer l'application de la loi.

Dans le domaine de la protection de l'enfance, ce dispositif permettrait au préfet d'agir, dans le cadre de l'évaluation et la mise à l'abri des mineurs non accompagnés, lorsque le président du conseil départemental refuse de signer la convention prévue aux articles [L. 221-2-4](#) et [R. 221-11](#) du code de l'action sociale et des familles : il pourrait alors être envisagé que le préfet fixe les modalités de présentation de la personne accueillie, en lieu et place du président du conseil départemental.

Une telle mesure nécessite d'être prévue par une disposition législative, en application des articles 34 et 72 de la Constitution.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'instauration d'un pouvoir de substitution général a vocation à permettre au représentant de l'État d'intervenir, sous réserve qu'aucune autre disposition particulière permettant l'exercice d'un pouvoir de substitution ne soit applicable, en cas de carence d'une collectivité locale ou d'une autorité de police locale, et si les circonstances appellent nécessairement une action dans un délai contenu.

L'objectif n'est pas de priver les autorités locales de l'exercice de leurs prérogatives ou de leurs compétences, mais de prévoir un « filet de sécurité » permettant, le cas échéant, d'assurer le bon fonctionnement des services publics et l'application des lois.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il aurait pu être envisagé de remplacer l'ensemble des dispositifs de substitution existants par un dispositif général ayant vocation à s'appliquer dans toute situation de carence imposant, en raison des circonstances, une action rapide.

Si cette option présente des avantages en termes de simplification, elle n'est toutefois apparue ni réaliste ni pertinente :

- d'une part, il serait d'autant moins aisé de dresser de manière exhaustive la liste des dispositifs de substitution susceptibles d'être déployés que certains d'entre eux pourraient être, en l'absence d'un dispositif général, révélés par la jurisprudence, comme cela a déjà pu être le cas¹² ;

¹² A titre d'illustration, le Conseil d'Etat s'est fondé sur l'article [L. 541-3](#) du code de l'environnement pour dégager un pouvoir de substitution du préfet en matière de police spéciale de la lutte contre les déchets (CE, 11/01/2007, n° [287674](#) ; 23/11/2011, n° [325334](#) ; 18/12/2020, n° [420569](#)).

- d'autre part et surtout, ces dispositifs ciblés présentent des spécificités liées à leur objet, qui se traduisent par des procédures adaptées.

Une procédure unifiée risquerait d'être inadaptée aux multiples situations dans lesquelles la mise en œuvre d'un pouvoir de substitution par le préfet est nécessaire.

3.2. OPTION RETENUE

Le dispositif retenu consiste à instaurer un pouvoir de substitution général, permettant à l'État de se substituer en cas de carence d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités ou d'une autorité de police locale, sans remettre en cause les dispositifs existants.

Cette procédure n'a donc pas vocation à être mise en œuvre lorsqu'un dispositif de substitution spécifique est prévu par la loi, ni lorsque le maire agit au nom de l'Etat¹³. Sa mise en œuvre est strictement encadrée et respecte les conditions dégagées par le juge constitutionnel.

Elle se décompose en plusieurs étapes.

Tout d'abord, le représentant de l'État a la possibilité de constater la carence d'une collectivité territoriale ou d'un groupement dans l'exercice de ses compétences ou d'une autorité territoriale dans l'exercice de ses pouvoirs de police.

Ensuite, et uniquement lorsque la carence est 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 conduire à la méconnaissance d'une obligation précise et inconditionnelle prévue par la loi ou le règlement ou à porter atteinte à la sauvegarde des intérêts nationaux, auxquels se rattache l'exécution des engagements internationaux de la France, le représentant de l'État peut mettre en demeure la collectivité ou le groupement de prendre les mesures nécessaires, dans un délai qu'il fixe.

Dans le cas où la mise en demeure est restée sans effet, il peut se substituer à l'autorité locale, si nécessaire en procédant, par arrêté motivé, à la réquisition des personnels relevant de la collectivité ou du groupement et à la consignation des sommes induites.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

¹³ Dans ce cadre, soit le maire agit sous l'autorité hiérarchique du préfet, ce qui permet à ce dernier de se substituer au maire dans les conditions énoncées à l'article [L. 2122-34](#) du CGCT ; soit il agit sous le contrôle du procureur de la République, ce qui écarte toute possibilité de substitution exercée par le préfet.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

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

L'article insère un chapitre VIII, intitulé « Pouvoir de substitution du représentant de l'Etat », au sein du titre unique du livre Ier de la première partie du code général des collectivités territoriales. Ce chapitre se compose d'un article unique numéroté L. 1118-1, également créé par l'article.

Comme vu *supra*, le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose que « dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Lorsqu'il se prononce sur la constitutionnalité d'un dispositif de substitution, le juge constitutionnel recherche :

- si le dispositif est justifié par un but d'intérêt général ;
- si l'objet et la portée de la compétence conférée au préfet est précisément définie en adéquation avec l'objectif poursuivi (principe de proportionnalité) ;
- si l'atteinte portée à la libre administration des collectivités territoriales qui en résulte ne revêt pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi (cf. décision n° [2016-745 DC](#) du 26 janvier 2017, cons. 18 à 20, 47-48 et 81 à 84).

En l'espèce, le dispositif proposé présente plusieurs garanties. D'une part, l'intervention du représentant de l'Etat répond à un intérêt général dans la mesure où elle vise à lui permettre d'assurer le fonctionnement régulier des services publics et l'application de la loi compromis par la carence constatée d'une collectivité ou d'une autorité de police dans l'exercice de ses compétences.

D'autre part, l'intervention du représentant de l'Etat a pour objectif d'assurer le fonctionnement des services publics et l'application des lois. En permettant au préfet de se substituer à une autorité défaillante, l'objet et la portée de la mesure sont en adéquation avec l'objectif poursuivi. Elle est proportionnée dès lors qu'elle concerne une carence d'une particulière gravité, c'est-à-dire 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. En outre, cette intervention est graduée dans le temps : d'abord la possibilité de constater l'existence

d'une carence, puis une faculté de mise en demeure et enfin, la possibilité d'agir en lieu et place de la collectivité ou de l'autorité dont la carence est constatée et confirmée à l'issue de la mise en demeure ;

Enfin, la mesure se limite à des carences graves, et ne pouvant être mis en œuvre qu'à l'issue d'une mise en demeure impliquant un droit de réponse. Ce pouvoir ne peut être exercé que pour des 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. De ce fait, l'intervention du préfet ne semble ni disproportionnée ni contraire au principe de libre administration.

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 n'engendre ni coût, ni charge de travail supplémentaire pour les collectivités territoriales.

En revanche, cette mesure a pour effet de permettre au préfet de se substituer à toute autorité de police locale ou à toute collectivité territoriale ou groupement n'agissant pas ou insuffisamment au titre de ses attributions.

Toutefois, la procédure prévue donne aux autorités locales la possibilité de prendre les mesures nécessaires avant mise en œuvre de la substitution : après constatation de la carence, une mise en demeure de la collectivité ou du groupement concerné doit être effectuée, dans un délai déterminé.

A défaut, le préfet a la possibilité d'agir en lieu et place de la collectivité ou du groupement compétent. Dans ce cadre, le préfet peut réquisitionner tout ou partie des services, des moyens et des agents de la collectivité ou du groupement et consigner les sommes nécessaires.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'impact du présent article sur les services préfectoraux sera marginal.

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 lutte contre le 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 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 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 gestion 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 défavorable le 30 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 à l'ensemble du territoire hexagonal.

Les dispositions du présent article sont applicables de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi que dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution qui relèvent en la matière de l'identité législative (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

L'article n'est pas applicable en Polynésie française, ni en Nouvelle-Calédonie.

5.2.3. Textes d'application

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

Par ailleurs, la mise en œuvre de ce pouvoir de substitution implique que le représentant de l'Etat édicte un arrêté motivé afin de réquisitionner tout ou partie des services, des moyens et des agents de la collectivité ou du groupement et consigner dans le budget de ces derniers les sommes nécessaires à leur mise en œuvre. Cet arrêté fixera préfectoral 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.

Article 5 – Création d’une conférence départementale des réseaux et élargissement de l’assistance technique des départements

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le département est un acteur majeur de l’aménagement du territoire. En application de [l’article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT), il a compétence pour promouvoir la cohésion territoriale. Il est chargé d'organiser, en qualité de chef de file¹⁴, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives la solidarité des territoires ([article L. 1111-9 du CGCT](#)).

C’est donc au titre de la cohésion territoriale que le département accompagne les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)¹⁵ dans la mise en œuvre de leurs compétences de réseaux qu’ils détiennent - les communes étant en effet compétentes en matière d’eau et d’assainissement ([articles L. 2224-8 et L. 2224-9 du CGCT](#)) ainsi que de distribution de l’électricité et de gaz ([article L. 2224-31 du CGCT](#)).

Le département accompagne également l’ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements qui établissent et exploitent des réseaux de communications électroniques – compétence introduite par [l’article L. 1425-1 du CGCT](#).

L’intervention des départements sur les réseaux (d’eau et d’assainissement, d’électricité et de gaz ou de communications électroniques) gérés par le bloc communal peut prendre diverses formes : participation au financement, appui technique dans certains domaines. De par son ressort géographique, le niveau départemental constitue un échelon pertinent d’intervention permettant une mutualisation en matière technique et financière qui est souvent requise face aux enjeux auxquels doivent faire face les gestionnaires de ces réseaux.

Dans le domaine de l’eau et de l’assainissement, les départements jouent depuis longtemps un rôle d’appui aux communes et intercommunalités, en ingénierie et en

¹⁴ La technique du chef de filât permet de confier à une collectivité, dite chef de file, un rôle de coordination et d’animation de l’action commune des collectivités, distinct de tout rôle de décision.

¹⁵ Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est une structure administrative française regroupant plusieurs communes afin d’exercer certaines de leurs compétences en communs. Il s’agit d’une forme de coopération visant à gérer en commun des équipements et services publics, ou d’élaborer des projets de développement économique, d’aménagement ou d’urbanisme. Les communautés urbaines, communautés d’agglomération, communautés de communes, syndicats d’agglomération nouvelle, syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des EPCI.

financement. Les aides peuvent concerner la réalisation d'interconnexions des réseaux, l'entretien des espaces de stockage, ou la résorption des fuites.

[L'article 50 de la loi du 24 mars 2025](#) d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture a renforcé la place des départements en la matière. Les départements peuvent désormais intervenir au titre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée, en subsidiarité des communes, EPCI ou des syndicats compétents en matière d'eau et d'assainissement ou dans le cadre d'un syndicat mixte¹⁶ ([articles L.2224-7-8](#) et [L. 2224-7-9](#) du CGCT).

Sur le développement des réseaux numériques, les départements ont été des acteurs incontournables et proactifs pour développer la fibre – sur plus de 60% du territoire selon l'association des départements de France.

En matière d'énergie, les autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité ou de gaz (AODE¹⁷) sont par principe les communes ou leurs établissements publics de coopération si la compétence a été transférée (des syndicats mixtes le plus souvent). Par dérogation, un département peut également être AODE s'il exerçait cette compétence à la date de publication de la [loi n°2004-803 du 9 août 2004](#) (sous réserve de l'accord des communes du département). Tel est par exemple le cas de la Sarthe. La plupart des territoires départementaux ont un syndicat départemental d'énergie qui agit comme AODE pour ses communes membres.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement propose une conférence départementale des réseaux, afin de consacrer le rôle de coordination et d'intervention du département auprès des collectivités territoriales. Cette conférence constituera un espace de réflexion et de concertation entre élus et partenaires concernés afin d'échanger sur l'organisation des compétences et les projets portés au service du territoire.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'organisation des réseaux d'eau, d'assainissement, d'énergie et télécommunications relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements, la libre

¹⁶ Un syndicat mixte est un établissement public de coopération locale associant collectivités territoriales et groupements de collectivités afin de mettre en commun des moyens et d'exercer ensemble plusieurs activités d'intérêt général. On distingue le syndicat mixte fermé – composé exclusivement de communes et/ou d'EPCI – du syndicat mixte ouvert – communes, EPCI mais également d'autres personnes morales de droit public : région, département, chambre du commerce et d'industrie, établissements publics...

¹⁷ La notion « d'autorité organisatrice » est très courante. Il s'agit d'une personne publique (État, collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales) qui organise une compétence donnée sur son territoire. L'Autorité Organisatrice définit dans son ressort territorial le contenu du service public.

d'administration des collectivités locales (article 72 de la Constitution) doit être respectée. La conférence départementale des réseaux ne peut donc avoir de pouvoir décisionnel – les collectivités conservant la liberté d'exercice de leurs compétences.

La disposition n'ayant pas vocation à créer ou transférer une nouvelle compétence, les principes de compensation financière et de blocs de compétence n'ont pas à être mobilisés.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, la libre administration dont jouissent les collectivités territoriales est protégée par l'intervention du législateur pour définir tant le contenu de la libre administration que la répartition des compétences entre Etat et collectivités.

L'intervention du législateur est justifiée par la nécessité d'assurer la participation de l'ensemble des acteurs concernés, dont les collectivités territoriales, à la conférence départementale des réseaux. Elle est nécessaire dès lors que cette nouvelle conférence a vocation à se substituer à une commission créée par la loi, en l'espèce la commission issue de la loi dite NOMé (cf. point 4.1.1).

Par ailleurs, à ce jour, l'assistance technique des communes ou établissements publics communaux qui ne bénéficient pas de moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences est prévue en matière d'eau et d'assainissement. Elle a été introduite par la [loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques](#), puis confirmée et élargie par différentes lois. Les dispositions concernées sont reprises à [l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales \(CGCT\)](#). Cet article définit limitativement le champ de l'intervention des départements en matière de réseaux, parmi lesquels ne figurent pas l'énergie et les technologies du numérique.

L'élargissement de ce champ à ces compétences nécessite une modification législative.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée a pour objectif d'entériner le rôle de coordination du département concernant les services publics organisés en réseaux. La conférence départementale des réseaux aura pour objectif de réunir l'ensemble des parties prenantes, élus et partenaires concernés, sous l'égide du préfet. Elle constituera un espace de réflexion et de concertation pour échanger sur l'organisation des compétences et les projets portés au service du territoire.

Elle consacrera donc la qualité de coordonnateur du département via la création d'une instance formelle, permettant ainsi un dialogue global sur l'organisation de l'ensemble des services de réseaux. La conférence permettra ainsi de dégager des synergies en parvenant à une organisation territoriale efficiente, compte tenu des capacités financières et d'ingénierie qu'il peut d'ores-et-déjà mobiliser individuellement auprès des collectivités.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il aurait pu être envisagé de recourir à du droit souple pour recommander l'organisation de réunion informelle entre acteurs des réseaux mais l'institution d'une conférence garantit une périodicité d'échange sur les sujets d'organisation de l'exercice des compétences de réseaux dans un contexte très évolutif, au regard des enjeux qui s'y attachent en particulier en matière d'impacts liés au changement climatique. Cela permet également aux départements d'être davantage en position d'initiative et d'animation de la démarche.

3.2. OPTION RETENUE

D'une part, le présent article crée une conférence départementale des réseaux (CDR) qui se réunit sous l'égide du préfet, au moins deux fois par an. Sans préjudice des compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales concernées, il s'agit de fédérer les acteurs locaux à l'échelle du département, dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, de l'énergie et des technologies numériques.

La CDR apprécie la cohérence de l'exercice de ces compétences et de leurs modalités de financement dans le département, eu égard aux contraintes géographiques, organisationnelles, techniques, administratives et financières propres au territoire concerné. Elle peut formuler des propositions visant à renforcer la mutualisation et la coopération dans l'exercice des compétences concernées, à l'échelle du département. Dans le cas où celles-ci modifieraient l'état de la coopération intercommunale dans le département, elle en informe la commission départementale de la coopération intercommunale.

D'autre part, les capacités d'assistance technique des départements ne peuvent être élargies que par la loi. Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département peut d'ores-et-déjà apporter une assistance technique aux collectivités territoriales et groupements qui, ne bénéficiant pas nécessairement des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences, peuvent avoir besoin de son appui dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de la mobilité, de l'aménagement et de l'habitat. Le présent article étend cette assistance technique aux domaines de l'énergie et des technologies numériques.

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 institue une conférence départementale des réseaux (CDR), chargée de la coordination de la mise en œuvre des compétences en matière de services publics de réseau.

Il prévoit également que la CDR remplace la conférence départementale prévue à l'article L. 2224-31 du CGCT, dite conférence « loi NOMé », qui présente chaque année le programme pluriannuel d'investissement du réseau de distribution d'énergie établi entre l'AEDE et son concessionnaire.

La référence à la conférence NOMé inscrite à l'article L. 2224-37-1 du CGCT est modifiée en conséquence.

Enfin, le présent article modifie l'article L. 3232-1-1 afin d'élargir le champ de l'appui technique des départements au bloc communal, aux domaines de l'énergie et des technologies numériques.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La mesure n'a pas d'impact identifié sur l'articulation de la loi 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

Les dispositions prévues par le présent article ne remettent pas en cause la répartition des compétences et notamment le rôle du bloc communal en matière d'eau, d'assainissement, d'énergie et de communications électroniques.

Il permet en revanche au département, qui dispose d'une assise territoriale plus large et de moyens techniques plus importants, de mieux accompagner l'intervention des communes et leurs groupements. Cette disposition crée une faculté, et non une obligation, d'offrir un appui technique plus large en matière de gestion des réseaux. Les départements décideront par conséquent librement de s'engager financièrement dans ces actions.

A travers les conférences départementales des réseaux, les différentes collectivités territoriales seront amenées à échanger sur les enjeux de la gouvernance des réseaux avec les acteurs locaux concernés et d'assurer ainsi un pilotage territorial régulier des politiques en matière d'eau, d'assainissement d'énergie ou de couverture numérique. Cela pourra contribuer à les inciter à rationaliser leur gouvernance par les mutualisations les plus adaptées aux réalités du terrain.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'impact sur les services des collectivités territoriales et de l'Etat est minime pour l'organisation des conférences. La mutualisation, au sein d'une même conférence, des sujets évoqués constitue sans doute une simplification et un gain de temps pour les services administratifs. La CDR constitue une opportunité de rationalisation des instances auxquelles les services préfectoraux de l'Etat participent déjà (et en particulier la conférence NOME sur l'électricité).

En ce qui concerne le développement du niveau de l'appui technique des départements, ceux-ci restent libres de définir les modalités et les conditions de leur soutien auprès des collectivités concernées

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 lutte contre le 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

Les dispositions envisagées auront un impact environnemental positif en améliorant l'organisation et le financement des réseaux d'eau, d'assainissement, d'énergie et des technologies du numérique.

Le changement climatique à travers l'accroissement des périodes de sécheresse, des épisodes d'inondation ou de tempêtes impacte les réseaux ainsi que la disponibilité des ressources en eau.

Une meilleure organisation des collectivités assurant la gestion des réseaux ainsi qu'un appui technique renforcé permettront de mieux faire face aux enjeux climatiques.

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 gestion 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 défavorable le 30 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur au lendemain de la publication de la présente loi au *Journal officiel*.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'appliquera à toutes les collectivités territoriales et à leur groupement en France hexagonale, dans les départements et régions d'outre-mer, ainsi que dans les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique (article 73 de la Constitution).

5.2.3. Textes d'application

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

TITRE II – RENFORCER LE ROLE DU PREFET

CHAPITRE I^{ER} – UN ACCROISSEMENT DE L’AUTORITE DU REPRESENTANT DE L’ÉTAT SUR LES OPERATEURS DE L’ÉTAT

Article 6 – Attribution de la fonction de délégué territorial des établissements publics de l’Etat et groupements d’intérêt public au représentant de l’Etat

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le choix de confier la mise en œuvre de certaines politiques publiques à des établissements publics de l’État ou groupements d’intérêt public peut se justifier par la souplesse d’action et de gestion ou un besoin de forte expertise dont peuvent bénéficier ces structures. Il ne doit toutefois pas conduire à affaiblir l’action de l’Etat sur les territoires.

En application de l’article 2 du [décret n° 2004-374](#) du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l’organisation et à l’action de l’Etat dans les régions et départements, le préfet est garant de la cohérence de l’action de l’Etat, d’une part avec les autres services et opérateurs de l’Etat et d’autre part avec les collectivités territoriales. Or, ce rôle de coordination suppose, pour être correctement rempli à l’égard des établissements publics de l’État et groupements d’intérêt public, qui disposent de la personnalité juridique, qu’une relation juridique soit créée à cet effet : tel est l’objet de la fonction de délégué territorial.

Le cadre juridique du préfet délégué territorial est défini aux articles 59-1 à 59-3 du décret du 29 avril 2004 modifié précité, dans leur version issue du [décret n° 2025-723 du 30 juillet 2025 modifiant le 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](#).

Les établissements publics de l’État et groupements d’intérêt public concernés doivent figurer sur une liste établie par un décret en Conseil d’Etat. Ainsi, l’article 1^{er} du [décret n° 2012-509](#) du 18 avril 2012, pris en application de l’article 59-1 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004, prévoit que le préfet est le délégué territorial de :

- l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (ADEME), dans les

- conditions prévues par l'article L. 131-3 du code de l'environnement ;
- l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), dans les conditions prévues par l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation ;
 - l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), dans les conditions prévues par l'article 11 de la loi du 1er août 2003 susvisée ;
 - l'Agence nationale de la cohésion des territoires, dans les conditions prévues par l'article L. 1232-2 du code général des collectivités territoriales ;
 - l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), dans les conditions prévues par l'article L. 621-6 du code rural et de la pêche maritime.
 - l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM).

Dans sa décision [n° 360307](#) « Fédération chimie énergie CFDT » du 20 février 2013, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a considéré que pour les établissements publics créés par la loi, seule la loi pouvait confier au préfet la fonction de délégué territorial.

Ce statut confère au préfet un rôle de contrôle de la cohérence de l'action territoriale de l'établissement ou du groupement avec les orientations gouvernementales, l'activité des services de l'État et dans le partenariat avec les collectivités territoriales. Cela renforce le rôle du préfet en tant que relais institutionnel et opérationnel du pouvoir exécutif dans les territoires. En qualité de délégué territorial, le préfet devient un interlocuteur unique au niveau déconcentré et garantit l'unicité de la parole de l'État.

Le décret du 29 avril 2004 susvisé a été révisé à l'été 2025 afin que le préfet soit clairement reconnu comme le chef de file de l'action de l'Etat dans le territoire et le garant de la cohérence de l'action des services et opérateurs de l'Etat (établissements publics de l'Etat mais aussi désormais certains groupements d'intérêt public), que ces derniers disposent ou non d'un échelon territorial, sauf dans les cas où l'opérateur n'exerce pas d'action territorialisée.

Concrètement et depuis la révision de 2025, la qualité de délégué territorial confère au préfet les prérogatives suivantes :

- il assure la représentation de l'opérateur et peut recevoir délégation pour signer toute convention avec les collectivités territoriales et leurs groupements ; en l'absence d'une telle délégation, il contresigne ces conventions ;
- il est désormais informé de toute décision susceptible d'affecter une politique de l'Etat dans le territoire et revêtant une importance particulière ;

- il est désormais consulté avant toute décision d'intervention financière significative auprès d'un acteur local ;
- il reçoit désormais annuellement un bilan de l'opérateur dès lors que l'action de celui-ci est territorialisée ;
- il peut désormais demander un réexamen des décisions prises par l'opérateur avec effet suspensif de la décision concernée jusqu'au réexamen.

Lorsque l'opérateur dispose d'un échelon territorial, le préfet peut lui adresser des directives d'action territoriale et exerce les prérogatives susmentionnées (consultation sur les nominations, affectation, mutation, association à l'évaluation, fixation des objectifs et de la rémunération variable).

Ainsi, le préfet pourra adapter, en amont, l'action territoriale de l'opérateur et il sera en capacité de suspendre, en aval, l'application d'une décision de l'opérateur qui serait incohérente avec la stratégie territoriale de l'Etat, en demandant à l'opérateur de procéder à son réexamen.

Le représentant de l'Etat peut déléguer sa signature pour ces missions dans des conditions définies par décret en conseil d'Etat.

En tant que délégué territorial, le préfet exerce ses attributions dans le cadre des compétences et des décisions des organes délibérants et exécutifs de l'établissement ou du groupement. La fonction de délégué territorial n'a pour effet d'amoindrir ni le fonctionnement de l'établissement ou du groupement doté d'une autonomie inhérente à son statut juridique, ni les compétences des instances de gouvernance de cet établissement. Ainsi, la fonction de délégué territorial confiée au préfet n'implique pas la direction des services territoriaux de l'établissement ou du groupement. Elle caractérise un lien fonctionnel du préfet à l'égard du représentant territorial de cet établissement ou groupement sans créer une relation hiérarchique.

En pratique, le préfet exerce la fonction de délégué territorial pour les missions de l'établissement ou du groupement relevant de son champ de compétence.

La fonction de délégué territorial peut être confiée soit au préfet de département, soit au préfet de région, en fonction de l'échelon auquel sont implantés les services territoriaux de l'établissement ou du groupement et de la manière dont ses compétences sont déclinées au niveau territorial. Ainsi, le choix du préfet sera influencé par le fait que l'établissement ou le groupement s'appuie au plan technique sur les directions régionales ou sur les directions départementales interministérielles pour exercer ses missions, et si ces dernières portent ou non sur des dispositifs extrêmement territorialisés.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics.

Relèvent ainsi du domaine de la loi la création et le régime applicable à un établissement public qui ne peut être rattaché à une catégorie existante.

Dans sa décision n° 360307, *Fédération chimie énergie CFDT* du 20 février 2013, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a considéré que pour les établissements publics créés par la loi, seule la loi pouvait confier au préfet la fonction de délégué territorial.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le cadre international tout comme la Convention européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales ou le droit de l'Union européenne n'apportent pas de limitation dans l'organisation, par les Etats, de leur administration.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'objet de cette disposition législative est d'élargir la liste des établissements publics de l'État et groupements d'intérêt public, exerçant des missions territoriales, dont le préfet se voit confier la fonction de délégué territorial. Cette disposition concerne plus spécifiquement des établissements publics de l'État et groupements d'intérêt public créés par la loi.

Dans sa [décision du 20 février 2013, Fédération chimie énergie CFDT, n° 360307](#), le Conseil d'Etat statuant au contentieux avait annulé la disposition du décret du 18 avril 2012 prévoyant directement par décret que le préfet était délégué territorial de l'ADEME sans passer par la loi. Le Conseil d'Etat avait considéré que, pour les établissements publics créés par la loi et ayant le caractère d'une catégorie d'établissement public au sens de l'article 34 de la Constitution, seule la loi pouvait

confier au préfet la fonction de délégué territorial qui a le caractère de règle constitutive de cette catégorie d'établissement public.

Le principe d'autonomie des établissements publics ne dispose pas d'une valeur constitutionnelle (CC, décision n° 2013-313 QPC du 22 mai 2013), mais constitue un principe général du droit (Avis de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat du 3 juillet 2008, n° 381667). Le pouvoir réglementaire ne peut donc y porter atteinte.

Ce besoin d'une norme législative résulte de ce principe d'autonomie des établissements publics et du fait que la fonction de délégué territorial du préfet est réglementaire alors qu'une grande majorité d'établissements publics est créée par la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée s'inscrit dans la réforme du Gouvernement visant à renforcer le rôle du préfet comme chef d'orchestre de l'action territoriale de l'Etat, pour permettre à l'administration d'agir au plus proche des territoires et répondre aux attentes des citoyens.

Il s'agit d'aller au-delà des prérogatives classiques du préfet pour les opérateurs (établissements publics de l'Etat mais aussi certains groupements d'intérêt public) prévues à l'article 60 du décret de 2004, révisé en 2025. Les compétences assurées par certains opérateurs nécessitent une relation plus étroite avec le préfet, que permet la fonction de délégué territorial.

Conformément à l'article 59-3 du décret de 2004, la fonction de délégué territorial permettrait notamment au préfet :

- d'adresser des directives d'action territoriale au représentant territorial de cet établissement ou groupement, forme d'autorité fonctionnelle du préfet pour l'exercice des missions de l'opérateur relevant de ses attributions ;
- d'être consulté préalablement sur tout projet de décision d'intervention financière significative au profit d'un acteur local ;
- d'être informé préalablement à la notification ou à la publication de toute décision susceptible d'affecter une politique de l'Etat dans la région ou le département et revêtant une importance particulière ;
- de demander le réexamen d'une décision ayant une incidence dans sa circonscription territoriale. Cette demande suspend l'exécution de la décision.

La fonction de délégué territorial sera rapidement mise en œuvre dans les territoires car les dispositions relatives à ses attributs sont déjà bien connues des préfets. Elles

répondent à un besoin de renforcer une certaine autorité fonctionnelle du préfet à l'égard de certains opérateurs pour les missions relevant de sa compétence.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Les préfets doivent veiller à la coordination entre les actions des services déconcentrés de l'État et celles des établissements publics de l'Etat ou groupements d'intérêt public concourant à la mise en œuvre des mêmes politiques publiques, dans le respect du principe d'autonomie des établissements publics.

Cette coordination peut être assurée par des modalités d'information et de conventionnement pour les établissements publics de l'Etat ou groupements d'intérêt public dont ils ne sont pas délégués territoriaux (article 60 du décret n° 2004-374 pour les établissements publics sans relais locaux, article 15 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration pour les établissements publics avec représentation territoriale).

Pour la bonne mise en œuvre des politiques prioritaires du Gouvernement, ces dispositions n'établissent pas de lien fonctionnel suffisant entre le préfet et les échelons locaux des établissements publics de l'Etat ou groupements d'intérêt public concernés. Le recours aux prérogatives des préfets en tant que délégués territoriaux paraît bien plus efficace et adapté.

3.2. OPTION RETENUE

La mesure vise à créer une disposition législative principielle selon laquelle le préfet, selon le cas, dans les régions, les départements, les collectivités à statut particulier ou les collectivités d'outre-mer mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution est le délégué territorial des établissements publics de l'État et groupements d'intérêt public exerçant des missions territoriales. Il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir la liste des établissements publics de l'État et groupements d'intérêt public concernés. Les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche ne sont pas inclus dans le champ du dispositif envisagé.

L'objectif est de disposer d'une disposition législative harmonisée qui confère au préfet la qualité de délégué territorial des établissements publics de l'État et groupements d'intérêt public, créés par la loi, exerçant des missions territoriales et listés par décret.

Ainsi, la mesure précise les attributions majeures du préfet délégué territorial qui sont ensuite déclinées dans les articles 59-1 à 59-3 du décret du 29 avril 2004 :

- Il assure la cohérence et la complémentarité de l'exercice des missions respectives des établissements publics de l'État et groupements d'intérêt public concernés dans les territoires relevant de son ressort avec les actions des autres acteurs publics locaux de son territoire.
- Il peut également adresser au service territorial de ce dernier des directives d'action territoriale.
- Il peut demander le réexamen d'une décision ayant une incidence dans sa circonscription territoriale.

Le délégué territorial exerce ses missions dans le respect des compétences et des décisions des organes délibérants et exécutifs de l'établissement ou du groupement. Ses missions ne s'appliquent pas aux activités économiques et concurrentielles des établissements publics ou groupements d'intérêt public.

Par conséquent, dans la mesure où les attributs du préfet délégué territorial sont définis dans le décret du 29 avril 2004, qui a fait l'objet d'une importante révision à l'été 2025, la mesure conduit à la modification des dispositions législatives spécifiques à chaque établissement public de l'État ou groupement d'intérêt public déjà existantes dans l'ordre juridique.

Des précisions pourront être apportées par voie réglementaire pour tenir compte des particularités de chaque structure, et notamment de l'existence ou non d'un échelon local de l'opérateur concerné. En effet, l'organisation des services et leur mode de fonctionnement relève du pouvoir réglementaire. Pour lui permettre d'organiser une mise en œuvre efficiente de ces dispositions, les conditions dans lesquelles le représentant de l'Etat peut déléguer sa signature pour ces missions sont définies par décret en Conseil d'Etat.

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

S'agissant de la fonction de délégué territorial, le présent article conduit à créer une nouvelle disposition législative et à modifier des dispositions existantes.

Ainsi, est créé un article législatif autonome, non codifié, qui pose le principe selon lequel le préfet est le délégué territorial des établissements publics de l'État et groupements d'intérêt public exerçant des missions territoriales.

Il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir la liste des établissements publics de l'État et groupements d'intérêt public concernés. La mise en œuvre de cette disposition donnera lieu à une modification de l'article 1er du décret n° 2012-509 du 18 avril 2012 pris en application de l'article 59-1 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, dont l'objet est de lister les établissements publics de l'État et groupements d'intérêt public dont le préfet est délégué territorial. Le représentant de l'Etat pourra par ailleurs déléguer sa signature pour ces missions dans des conditions définies par décret en conseil d'Etat.

Par ailleurs, le présent article modifie, à des fins de coordination, les dispositions législatives spécifiques à chaque établissement public de l'État ou groupement d'intérêt public déjà existantes dans l'ordre juridique :

- Abrogation du IV de l'article L. 131-9 du code de l'environnement s'agissant de l'Office français de la biodiversité ;
- Abrogation du III bis de l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation s'agissant de l'Agence nationale de l'habitat ;
- Suppression des sixième et huitième alinéas de l'article 11 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) s'agissant de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ;
- Modification du troisième alinéa de l'article L. 1434-15 du code de la santé publique, de l'article L. 1233-6 du code général des collectivités territoriales et suppression des quatre premiers alinéa de l'article L. 1232-2 du même code s'agissant de l'Agence nationale de la cohésion des territoires ;
- Modification du deuxième alinéa de l'article L. 621-6 du code rural et de la pêche maritime s'agissant de l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) ;
- Suppression du premier alinéa de l'article L. 1803-15 du code des transports s'agissant de l'Agence De l'Outre-mer pour la Mobilité ;
- Suppression de l'article L. 112-12 du code du sport) s'agissant de l'Agence nationale du sport.

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

Le présent article ne limite pas l'accès à des professions réglementées ou à leur exercice, il n'est donc pas nécessaire de mettre en œuvre la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

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

Aucun impact budgétaire n'est à prévoir car cette évolution permettant au préfet de devenir le délégué territorial des établissements publics de l'Etat et groupements d'intérêt public se met en œuvre à effectifs constants.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

En tant que délégué territorial, le préfet de région assurera la représentation de l'établissement ou du groupement concerné. A ce titre, il pourra recevoir délégation de pouvoir de l'organe compétent pour négocier et conclure au nom de l'opérateur toute convention avec les collectivités territoriales et leurs groupements. En l'absence d'une telle délégation, il contresigne ces conventions.

Le délégué territorial s'assurera en outre de la cohérence de l'action respective des services de l'État et de l'établissement ou du groupement à l'égard des collectivités territoriales.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Cette réforme permettra une meilleure coordination du préfet dans la mise en œuvre des politiques publiques dans sa circonscription territoriale.

Le délégué territorial exercera ses attributions dans le cadre des compétences et des décisions des organes délibérants et exécutifs de l'établissement ou du groupement. La fonction de délégué territorial n'amoindrira donc pas les compétences des instances de gouvernance de la structure concernée.

On peut noter qu'en application du dernier alinéa de l'article 59-3 du décret du 29 avril 2004, qui a été introduit par le décret n°2025-723 : « Lorsque l'établissement ou le groupement ne dispose pas d'échelon territorial, [...] l'établissement ou le groupement met à la disposition du préfet les moyens nécessaires à sa mission [de délégué territorial] et désigne en son sein un référent chargé d'accompagner et d'appuyer le préfet ».

Dans un souci de bonne organisation des services, le représentant de l'Etat peut déléguer sa signature pour ces missions dans des conditions définies par décret en conseil d'Etat.

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, 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 consulté, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis défavorable le 30 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

Le présent article s'applique sur l'ensemble du territoire hexagonal.

Cette disposition s'applique, selon le cas, dans les régions, les départements, les collectivités à statut particulier ou les collectivités d'outre-mer mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution, à savoir la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, les Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.

5.2.3. Textes d'application

La disposition législative renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir la liste des établissements publics de l'État et groupements d'intérêt public, exerçant des missions territoriales, dont le préfet se voit confier la fonction de délégué territorial.

Ce décret en conseil d'Etat existe déjà. Il s'agit du décret n° 2012-509 du 18 avril 2012 pris en application de l'article 59-1 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action de l'Etat dans les régions et départements. Il sera complété par les établissements publics de l'État et groupements d'intérêt public exerçant des missions territoriales, que le Gouvernement aura identifié et pour lesquels il souhaite que le préfet exerce la fonction de délégué territorial.

Le Gouvernement envisage d'ajouter à la liste des établissements publics de l'État et groupements d'intérêt public dont le préfet est délégué territorial :

- les agences de l'eau ;

- l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité, dans les conditions prévues par l'article L. 1803-15 du code des transports ;
- l'Agence du service civique ;
- l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes ;
- l'Agence nationale du sport, dans les conditions prévues par l'article L. 112-12 du code du sport ;
- le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement ;
- le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;
- le Centre national du livre ;
- Etablissements publics des parcs nationaux ;
- France travail ;
- l'Office français de la biodiversité, dans les conditions prévues par l'article L. 131-9 du code de l'environnement ;
- l'Office français de l'immigration et de l'intégration ;
- l'Office national des forêts ;
- Voies navigables de France ;
- Météo-France.

Les prérogatives du préfet délégué territorial sont actuellement régies par les articles 59-1 à 59-3 du n° 2004-374 du 29 avril 2004 précité.

Enfin, un décret en Conseil d'Etat précisera les attributions confiées au délégué territorial et les moyens que l'établissement ou le groupement met à sa disposition selon que ce dernier dispose ou non d'un échelon territorial.

Article 7 – Intégration des délégations régionales de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) au sein des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), agence de la transition écologique, est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial créé par la fusion de trois établissements publics (Agence pour la qualité de l'air ; Agence française pour la maîtrise de l'énergie et Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets¹⁸). Elle a aussi le statut d'opérateur de l'Etat¹⁹ et est rattachée au programme 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Elle est placée sous la tutelle des ministres chargé de l'environnement, de l'énergie et de la recherche.

L'établissement est régi par les articles [L. 131-3 à L. 131-7](#) et [R. 131-1 à R. 131-26](#) du code de l'environnement, qui prévoient qu'il mène des actions d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation dans les domaines suivants : « 1° La prévention et la lutte contre la pollution de l'air ; 2° La prévention de la production de déchets, dont la lutte contre le gaspillage alimentaire ; la gestion des déchets ; la transition vers l'économie circulaire ; la protection des sols et la remise en état des sites pollués ; 3° Le réaménagement et la surveillance d'une installation de stockage de déchets ultimes autorisée après le 14 juillet 1992, lorsque ces opérations sont rendues nécessaires du fait d'une défaillance ou d'une insuffisance des garanties de l'exploitant ; 4° La réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale ; 5° Le développement des technologies propres et économes ; 6° La lutte contre les nuisances sonores ; 7° La lutte contre le réchauffement climatique et

¹⁸ [Loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990](#) et décret n° 91-732 du 26 juillet 1991 relatif à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

¹⁹ La notion d'opérateur est une notion budgétaire et comptable dérivée de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). La qualification comme opérateur emporte des conséquences budgétaires importantes : seuls les opérateurs de l'État perçoivent une subvention pour charges de service public destinée à couvrir leurs dépenses d'exploitation courante (personnels rémunérés par l'opérateur et fonctionnement). Un document annexé au projet de loi de finances (PLF) fournit des informations synthétiques sur ce type d'organismes (le jaune budgétaire).

l'adaptation au changement climatique ; 8° Le suivi statistique des installations photovoltaïques définies à l'article L. 314-36 du code de l'énergie ».

En application du IV de l'article L. 131-3 du code de l'environnement, l'Agence dispose, pour accomplir ses missions, d'une délégation dans chaque région. Le représentant de l'Etat, selon le cas, dans les régions, la collectivité de Corse, les collectivités régies par les articles 73 ou 74 de la Constitution, est le délégué territorial de l'agence.

En tant que délégué territorial, le préfet de région représente localement l'établissement, édicte à l'attention du représentant territorial de l'établissement des directives d'action territoriale (DAT) et participe à l'évaluation du responsable territorial de l'établissement. Cette évolution, issue 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, dite loi « 3DS », permet de garantir l'unicité de la parole de l'État notamment dans sa relation avec les collectivités territoriales.

Le siège social de l'ADEME est situé à Angers et ses salariés se répartissent entre :

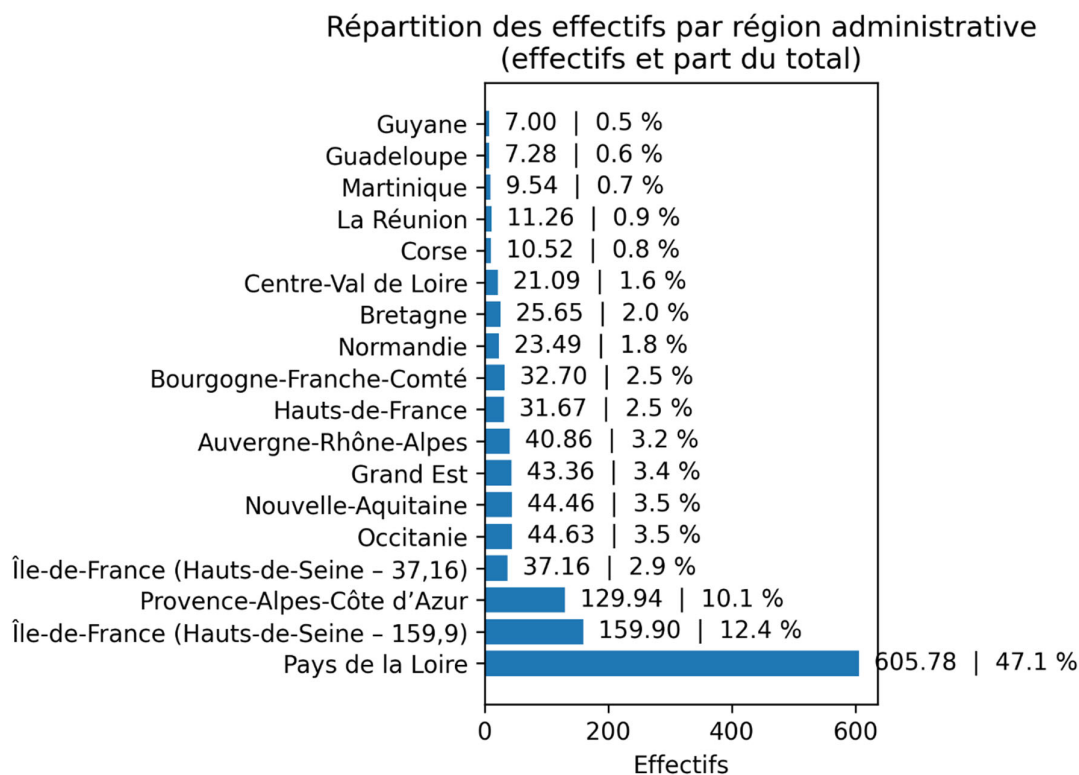
- 3 sites pour les services centraux, à Angers (49), Paris (75) et Valbonne (06) ;
- 17 directions régionales (13 en hexagone et 4 en outre-mer – Guyane, Guadeloupe, Martinique, La Réunion) soit 26 implantations (certaines directions disposent de plusieurs sites) sur l'ensemble du territoire ;
- 3 représentations dans les territoires d'outre-mer (Polynésie, Nouvelle-Calédonie et Saint-Pierre-et-Miquelon).

La répartition géographique des effectifs (1 286 ETPT) est la suivante :

- - 846 ETPT au siège accomplissent des missions au profit de l'ensemble de l'établissement ;
- - 440 ETPT dans les implantations territoriales dont 406 sont dédiés aux missions au profit d'un secteur géographique.

Les agents de l'ADEME exerçant au niveau local peuvent intervenir à une échelle régionale, interrégionale ou nationale suivant leurs missions.

Hors le siège national d'Angers et l'implantation secondaire francilienne, le nombre moyen d'agents par région s'établit à 34, avec des disparités fortes entre régions comme l'indique le tableau ci-dessous.



L'établissement comprend 97% d'agents relevant d'un contrat de droit privé et 3% de fonctionnaires en détachement sur contrat.

Au regard de l'importance des politiques menées par l'ADEME et leur forte interface avec l'action des services déconcentrés de l'Etat, la disposition législative vise à instaurer des modalités d'intégration renforcées afin d'assurer une lisibilité et une cohérence accrue de l'action de l'État dans les territoires. Il est ainsi prévu l'intégration des délégations régionales de l'ADEME au sein des DREAL et la mise à disposition d'office des salariés de ces délégations dans ces services pour y accomplir les missions de l'ADEME, sous l'autorité hiérarchique du préfet.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En vertu de l'article 34 de la Constitution, le législateur est compétent pour fixer les règles concernant la création de catégories d'établissements publics. Les règles constitutives d'une catégorie d'établissements publics doivent donc être définies par la loi. Parmi ces règles figurent notamment celles relatives à la détermination des organes de direction, leur rôle et leur composition ([Cons. const., 16 janv. 2001, n° 2000-439 DC, cons. 5](#)). De plus, l'autonomie des établissements publics n'est pas un principe

constitutionnel ([Cons. const., décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, cons. 9](#)) de sorte que le législateur peut y porter atteinte.

Par ailleurs, la liberté contractuelle dont bénéficient les salariés a valeur constitutionnelle. Il ne peut y être porté atteinte que pour un motif d'intérêt général suffisant et à condition que l'atteinte portée ne soit pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi ([Cons. const., 13 juin 2013, n° 2013-672 DC](#)).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Plusieurs réformes ont été menées pour mieux coordonner l'action des acteurs publics dans les territoires. La récente [loi n° 2022-217 du 21 février 2022](#) relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS », a notamment fait du préfet le délégué territorial de l'ADEME et [le décret n° 2025-724 du 30 juillet 2025](#)²⁰ a renforcé les pouvoirs du préfet, en matière notamment d'animation des collectifs managériaux régionaux et départementaux.

Par ailleurs, le recours croissant aux opérateurs est questionné par de récents travaux parlementaires ou rapports d'inspection pour ses effets sur la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Etat.

[La commission d'enquête sénatoriale](#) sur les agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État du 3 juillet 2025 pointe par exemple la complexification des circuits de financements et exprime un besoin accru de lisibilité et d'efficacité de

²⁰ [Décret n° 2025-723 du 30 juillet 2025](#) modifiant le 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 les départements ; [décret n° 2025-724 du 30 juillet 2025](#) étendant le pouvoir de dérogation reconnu au préfet et pris pour l'application du décret modifiant le 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.

l'action de l'Etat. Le [rapport inter-inspections \(IGF, IGA, IGEDD, IGAS\) sur la rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale](#) souligne la nécessité d'une meilleure coordination des acteurs publics au niveau local.

Dès lors, il est proposé de renforcer la coordination territoriale des politiques publiques de transition écologique et énergétique respectivement conduites par les délégations régionales de l'ADEME et les services de l'Etat (DREAL), sous l'autorité du préfet. En pratique, la mesure envisagée modifie l'organisation territoriale de l'ADEME pour améliorer les synergies et la fluidité des relations de travail avec les services déconcentrés de l'Etat, sans porter atteinte à l'unité organique de l'opérateur, lequel conserve la maîtrise de ses moyens et modalités d'action dans le respect de son contrat d'objectifs et sous le contrôle des tutelles.

Le recours à la loi est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

En effet, d'une part, le dispositif envisagé aura pour effet de conférer un pouvoir hiérarchique aux préfets et aux directeurs de services déconcentrés de l'État sur les personnels des délégations territoriales de l'ADEME. Il nécessite de recourir à un vecteur législatif, la jurisprudence du Conseil d'État considérant que ce lien hiérarchique constitue une atteinte aux règles constitutives de l'établissement dans sa décision du 20 février 2013, *Fédération chimie énergie CFDT et autres* (n° 360307).

D'autre part, alors que la mise à disposition de droit commun implique l'accord de l'intéressé (voir notamment l'article L. 8241-2 du code du travail pour les salariés), il est prévu de recourir à une mise à disposition d'office, qui déroge donc à cette condition. En effet, bien qu'ils resteront formellement employés par l'ADEME, ces salariés seront placés, même sans leur accord, sous l'autorité hiérarchique du préfet et des directeurs des services déconcentrés de l'État.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif principal poursuivi est de renforcer la lisibilité, la cohérence et par conséquent l'efficacité de l'action de l'État dans les territoires, dans la continuité des décrets du 30 juillet 2025 précités et de la circulaire du 5 septembre 2025²¹ ayant récemment renforcé les pouvoirs du préfet.

La participation des opérateurs aux instances managériales régionales permet certes une meilleure intégration dans le « collectif Etat » local, mais l'importance des politiques menées par certains établissements peut justifier des modalités

²¹ [Circulaire n° 6504/SG du Premier ministre du 5 septembre 2025](#) relative à la réforme de l'action territoriale de l'Etat et à la relance de la déconcentration.

d'intégration renforcées, comme l'ont souligné les travaux parlementaires récents concernant les agences et opérateurs de l'Etat.

C'est en particulier le cas des délégations régionales (DR) de l'ADEME qui gagneraient à travailler plus étroitement avec les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), services déconcentrés de l'Etat.

Outre le présent article, il sera nécessaire de préciser via un décret en Conseil d'Etat les modalités de cette mise à disposition des agents des délégations territoriales de l'ADEME, qui s'opérera au moyen de conventions entre chaque préfet compétent et le président directeur général de l'ADEME. Les agents de l'ADEME concernés demeurent salariés de l'établissement et les postes concernés (ETP) restent comptabilisés sous le plafond d'emplois de l'opérateur.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Trois schémas d'organisation territoriale des opérateurs existent actuellement.

Le premier schéma est celui dans lequel l'opérateur dispose de moyens propres déployés dans des directions territoriales : ADEME, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), Office français de la biodiversité (OFB)...

Dans le second schéma, l'opérateur est dépourvu de moyens propres à l'échelon local et s'appuie sur des délégations territoriales incluses dans les services de l'Etat et reposant sur les effectifs de ce dernier : Agence nationale de l'habitat (ANAH), Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)...

Le dernier schéma prévoit la mise à disposition par l'opérateur de ses effectifs locaux auprès des services déconcentrés de l'Etat pour l'exercice de ses missions. L'opérateur reste dans cette hypothèse pilote de ses moyens et les missions sont exercées sous l'autorité du préfet. Ce modèle correspond à celui de FranceAgriMer.

Sur la base de ces trois modèles d'organisation, trois options ont été envisagées :

- le maintien de l'organisation actuelle de l'ADEME qui dispose de moyens propres déployés dans ses délégations territoriales (*statu quo*). Compte tenu des travaux et rapports récents traitant de l'organisation territoriale de l'Etat et de ses opérateurs, le maintien de la situation actuelle (première option) n'apparaît pas suffisant pour répondre aux attentes exprimées localement. ;

- le renforcement de l'articulation entre l'ADEME et les services de l'état par la désignation des directeurs des services déconcentrés en charge de l'environnement de l'État comme directeurs territoriaux de l'ADEME. Cette deuxième option permet d'améliorer marginalement le lien entre les services de l'État et les délégations régionales de l'ADEME. Le directeur de la DREAL pourrait certes veiller à une meilleure harmonisation des activités, mais sans disposer d'autorité hiérarchique ou fonctionnelle sur l'ensemble des agents de la délégation territoriale de l'ADEME ; il n'aurait donc que très peu de leviers pour mettre en cohérence les processus de travail, de prise de décision ou favoriser le développement de collaborations sur des thématiques partagées entre l'Etat et l'opérateur. Certaines difficultés liées au cloisonnement des équipes risquaient donc de perdurer. Cette option est aujourd'hui celle mise en œuvre à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASN), qui à la différence de l'ADEME est une autorité indépendante, précisément pour préserver cette indépendance. Cette option ne permettait pas de garantir l'atteinte des objectifs poursuivis, qui sont de conjuguer les compétences présentes en DREAL et à l'ADEME, de dégager des synergies et de proposer une offre de service intégrée et élargie au profit des acteurs du territoire ;
- l'intégration des délégations territoriales de l'ADEME au sein des services déconcentrés de l'État en charge de l'environnement. Il s'agit de l'option retenue qui est détaillée ci-dessous.

3.2. OPTION RETENUE

La troisième option est celle qui permet d'assurer la meilleure articulation à l'échelon territorial entre les services déconcentrés de l'État et ceux de l'opérateur, tout en préservant la capacité de l'ADEME à maîtriser les moyens humains consacrés aux missions qui lui sont confiées, ainsi que sa capacité de pilotage. Le chef du service déconcentré sera ainsi chef de la délégation territoriale de l'opérateur, et placé pour ce faire sous l'autorité fonctionnelle du président directeur général de l'ADEME pour l'accomplissement des missions de l'établissement. Le présent article prévoit, par ailleurs, la mise à disposition d'office pour une durée limitée à 3 ans, avec possibilité de reconduction de droit sur leur demande, des salariés de l'ADEME concernés. Cette disposition, qui déroge au droit commun de la mise à disposition de salariés ([articles L. 8241-2 du code du travail](#) et [L. 334-1 du CGFP](#)) permet d'assurer la continuité de service et le maintien des compétences tout en permettant aux salariés concernés de pouvoir opter, à terme, pour le maintien de cette situation ou pour une évolution sur d'autres fonctions au sein de l'ADEME.

En permettant la mise sous une même autorité des équipes de la direction régionale de l'ADEME et celles de la DREAL, elle favorisera le travail en commun, le partage d'expertises et l'identification de synergies dans la mise en œuvre de politiques publiques largement partagées.

Elle contribuera ainsi aux enjeux d'une meilleure lisibilité et efficacité de l'action publique pour les acteurs des territoires et les professionnels. Le recours à une mise à disposition d'office permet de garantir la continuité de service des missions confiées à l'ADEME.

Plus précisément, les bénéfices attendus sont les suivants.

L'action de l'Etat dans les territoires sera plus lisible, en faisant relever d'une même structure les enjeux de souveraineté énergétique et de transition écologique, qu'ils relèvent de leviers d'action régaliens (missions de contrôle), de soutien économique (fonds d'intervention) ou de sensibilisation... Sur nombre de sujets, les partenaires interagissent à la fois avec l'ADEME et avec la DREAL. Or une attente d'interlocuteur unique s'exprime face à une répartition des rôles qui n'est pas toujours claire. L'évolution proposée permettra une meilleure lisibilité externe du message de l'Etat qui est un gage de meilleur accompagnement des politiques publiques.

Le lien sera renforcé avec le niveau départemental. En effet, si les préfets de département sont attentifs à l'action de l'ADEME dans leur ressort, ils ne disposent pas du cadre qu'offre au préfet de région son statut de délégué territorial de l'établissement. La DREAL permet d'assurer le lien entre le niveau régional et le niveau départemental en animant la communauté des directions départementales des territoires (DDT), les services départementaux de l'état placés sous l'autorité des préfets de départements, et en exerçant d'ores et déjà un certain nombre de missions sous l'autorité du préfet de département. Les DREAL ont donc un contact privilégié avec les préfets de département dont pourrait bénéficier l'ADEME.

De réelles synergies, une simplification et davantage de lisibilité sont attendues dans la conduite de politiques partagées entre l'Etat et l'ADEME, comme l'illustrent les exemples suivants :

- l'ADEME porte des contrats territoriaux auprès des EPCI en faveur de la transition écologique, alors même que le Gouvernement utilise les contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE) comme vecteur de la territorialisation de la planification écologique. L'action de l'Etat gagnerait en lisibilité et en efficacité en rationalisant ces différents outils ;
- le conseil régional est en charge de produire, dans le cadre du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), un plan régional de prévention et de gestion des déchets. Dans ce

cadre, un « porter à la connaissance » est produit par l'Etat à destination de la région pour identifier les priorités et les enjeux de l'Etat dans le cadre de l'élaboration du plan. Si les DREAL ont la visibilité sur les installations de stockage de déchets existantes, les délégations territoriales de l'ADEME disposent de la connaissance sur les projets nouveaux portés par les collectivités. La production d'un « porter à connaissance » unique de l'Etat permettrait de simplifier et d'améliorer les relations avec les conseils régionaux.

S'agissant de la transition énergétique, la réforme permettra une représentation unique au service de l'accélération de la transition énergétique et climatique par :

- un regroupement des capacités d'impulsion : l'énergie est un enjeu de souveraineté et de compétitivité industrielle, tout particulièrement dans le contexte géopolitique actuel ;
- un fort portage au niveau local de la politique publique de l'énergie : mobilisation des acteurs, partage de toute la connaissance territoriale pour cibler au mieux les financements, accompagnement de la transition et de l'adaptation au changement climatique ;
- une amplification des collaborations et une plus grande efficacité au service des projets, dont l'analyse sera améliorée en rapprochant l'Etat qui instruit de l'Etat qui subventionne, afin de garantir une plus grande efficacité et priorisation ;
- une mise en commun des réseaux d'acteurs et d'animateurs, un meilleur partage de leurs connaissances des projets financés et autorisés, l'identification conjointe des freins sur certains territoires ou gisements (biomasse) ;
- une plus-value pour chacune des parties, car les domaines couverts se complètent : l'ADEME est davantage motrice et en visibilité sur l'optimisation de la production de chaleur et la DREAL sur d'autres champs (électrification du parc, développement des ENR en général, énergie relevant du code minier, transport de l'énergie...), avec des enjeux co-portés (biomasse). Un fonctionnement plus intégré renforcera la capacité d'impulsion par l'Etat de la transition énergétique.

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. 131-3 du code de l'environnement. Il déroge aux articles [L. 334-1 du code général de la fonction publique](#) et [L. 8241-2 du code du travail](#) en écartant le consentement du salarié dans le cadre de la mise à disposition.

Cette dérogation, qui constitue une atteinte à la liberté contractuelle du salarié, respecte la jurisprudence constitutionnelle dès lors qu'elle est justifiée par un motif d'intérêt général suffisant et proportionnée à l'objectif poursuivi²².

D'une part cette atteinte à la liberté contractuelle est limitée dans sa portée s'agissant du quotidien des personnels concernés : la nature des missions comme les conditions d'emploi des salariés concernés demeurent inchangées. Cette atteinte est également limitée dans le temps : la mise à disposition d'office a une durée de trois ans. Le renouvellement de cette mise à disposition est de droit pour tout salarié qui en ferait la demande. Si le salarié ne souhaite pas renouveler cette mise à disposition, l'ADEME lui proposera un poste correspondant à ses qualifications et sans perte de rémunération, ni impact sur son déroulement de carrière et sans atteinte aux droits acquis.

D'autre part, la mesure envisagée permet d'assurer la continuité du service public dans tous les territoires, exigeance à valeur constitutionnelle, d'améliorer l'efficacité des services de l'État et de l'opérateur en facilitant le partage des connaissances et la définition des priorités communes et de rendre plus simple et plus lisible l'organisation de l'État en région sur les politiques publiques de transition écologique et énergétique. Elle sécurise juridiquement la continuité des engagements existants entre l'ADEME et ses personnels, tout en préservant l'attractivité des métiers de l'agence. Un décret d'application précisera les modalités de la mise à disposition.

Une mise à disposition d'office similaire a été retenue lors de la création de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) à [l'article 11 de la loi n° 2024-450 du 21 mai 2024](#) relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire.

La mise à disposition d'office se fera également sans impact sur le lieu de travail des salariés de l'ADEME : la mesure envisagée ne prévoit pas de regroupement avec les services de la DREAL. De tels regroupements relèveraient des schémas directeurs d'immobilier régional, sous le pilotage des préfets de région.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

²² Voir par exemple, la [décision n° 2025-1142 QPC](#) du 13 juin 2025, *Mme Josseline A. et autres*.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'intégration des délégations territoriales de l'ADEME au sein des services de l'Etat viendra renforcer la capacité d'action de l'État avec un pilotage unique sous l'égide du Préfet de Région à la fois en termes d'expertises métier et d'instruction de dossiers au bénéfice des usagers.

Ceci permettra une meilleure lisibilité de l'action publique de l'État pour les entreprises, car il sera plus aisé d'avoir un interlocuteur unique, tant en matière de soutien aux entreprises que de missions régaliennes, tout en simplifiant les processus d'instruction et en faisant des gains de productivité.

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

Dans le cadre de leur mise à disposition d'office, la rémunération des personnels concernés reste prise en charge par l'ADEME et demeure donc inchangée.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

L'intégration des délégations territoriales de l'ADEME au sein des services de l'Etat viendra renforcer la capacité d'action de l'État avec un pilotage unique sous l'égide du préfet de région à la fois en termes d'expertises métier et d'instruction de dossiers au bénéfice des usagers. Ceci permettra une meilleure lisibilité de l'action de l'État pour les particuliers et les associations, soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire des collectivités territoriales bénéficiaires, car il sera plus aisé d'avoir un interlocuteur unique tant pour les aides que pour l'ingénierie territoriale tout en simplifiant les processus d'instruction et en faisant des gains de productivité.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

L'intégration des délégations territoriales de l'ADEME au sein des services de l'Etat viendra renforcer la capacité d'action de l'État avec un pilotage unique sous l'égide du préfet de région à la fois en termes d'expertises métier et d'instruction de dossiers au bénéfice des usagers. Ceci permettra une meilleure lisibilité de l'action de l'État pour les collectivités territoriales, car il sera plus aisé d'avoir un interlocuteur unique tant pour les aides que pour l'ingénierie territoriale tout en simplifiant les processus d'instruction et en faisant des gains de productivité.

[La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale \(loi 3DS\)](#) a introduit la possibilité de déléguer aux régions des crédits attribués à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

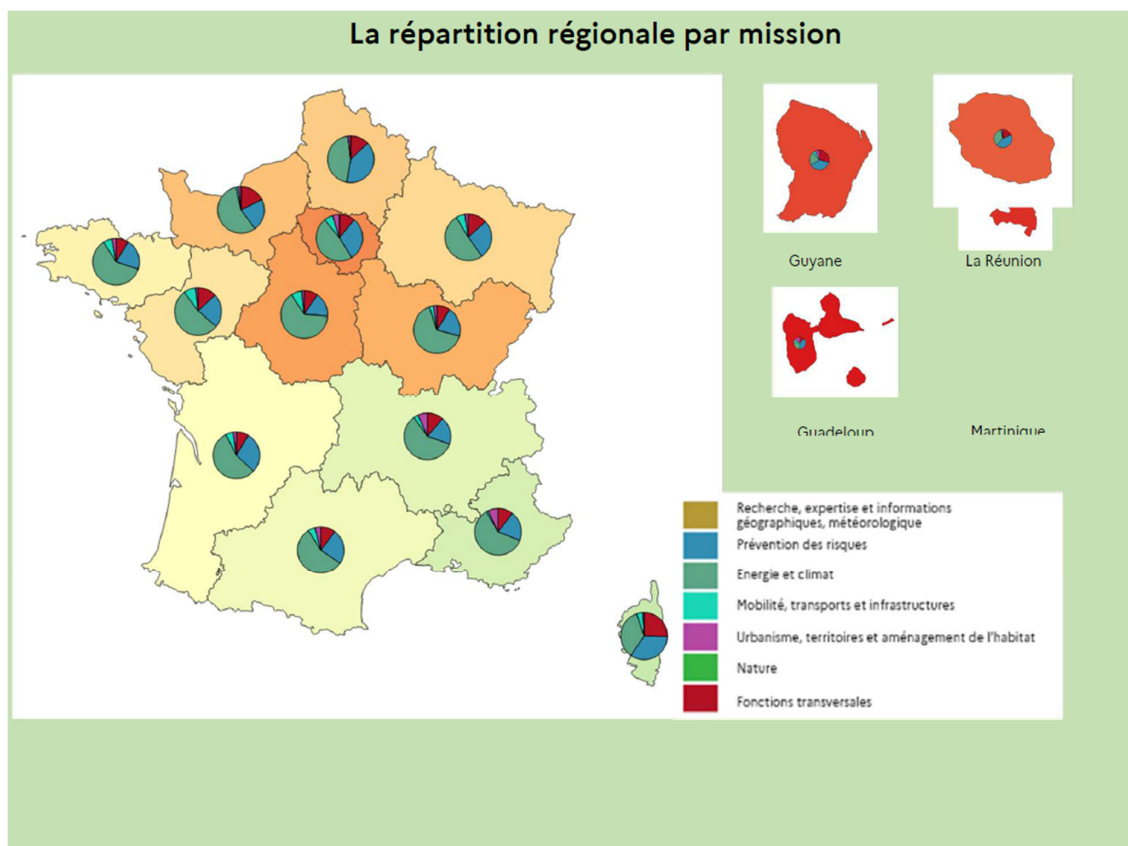
La réforme permettra que ces conventions soient signées par l'État et s'articulent plus naturellement avec le CPER dont elles pourraient même en constituer un volet, réduisant ainsi les coûts et les délais induits par la négociation, la conclusion et le suivi d'une convention séparée, tout en donnant aux services de l'État, notamment au niveau du préfet de région, une meilleure visibilité sur l'action respective de l'État et des collectivités en matière de transition écologique.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'intégration des équipes territoriales de l'ADEME viendra renforcer la capacité d'action de l'État avec un pilotage unique sous l'égide du préfet de région à la fois en termes d'expertises métier et d'instruction de dossiers au bénéfice des usagers. L'ADEME restera néanmoins responsable et pilote de la mise en œuvre de ses différents dispositifs d'intervention et aura la possibilité de fixer des objectifs et des priorités aux directeurs de DREAL, par l'intermédiaire des préfets de région.

Le graphique suivant²³ illustre la capacité d'expertise en région que l'agence pourra apporter aux DREAL sur des missions essentielles : prévention des risques industriels, énergie et dans une moindre mesure sur les questions de mobilité et de transport ainsi que d'aménagement et d'urbanisme.

²³ Source : enquête opérateurs 2025 du ministère de la transition écologique.



La mise en œuvre de cette évolution de l'organisation de l'ADEME nécessitera un accompagnement dédié : dialogue social, établissement des conventions entre les préfets de région et l'ADEME, évolutions de l'accès aux systèmes d'information de l'État pour les salariés concernés.

Au regard de leur niveau actuel de responsabilités et d'exposition, les directeurs régionaux de l'ADEME auraient vocation à être positionnés sur des emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat (DATE) en tant que DREAL adjoints, sous réserve des arbitrages nécessaires.

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 mesure envisagée vise à faciliter la coordination entre les services déconcentrés de l'État et l'ADEME. Elle concourt donc à l'amélioration de l'efficacité des services publics dans la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques environnementales portées par l'opérateur.

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, 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 consulté, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis défavorable le 30 avril 2026.

Le Comité Social et Economique (CSE) de l'ADEME a été consulté, à titre obligatoire, en application de l'article L. 2312-8 du code du travail, et a rendu un avis défavorable le 27 avril 2026.

Le Comité social d'Administration ministériel a été consulté, à titre obligatoire, en application de l'article R. 253-1 du code général de la fonction publique, et a rendu un avis défavorable le 06 mai 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Pour être pleinement opérationnelle, la disposition entrera en vigueur à la date de publication de son décret d application.

5.2.2. Application dans l'espace

L ADEME intervient dans tous les territoires français.

En outre-mer, en dehors des collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution les services de l'état compétents en matière d environnement sont :

- les Directions de l'Environnement de l'Aménagement et de Logement en Martinique, Guadeloupe, La Réunion ;
- la Direction de l'Environnement de l'Aménagement, du Logement et de la Mer à Mayotte ;
- la Direction Générale des Territoires et de la Mer en Guyane.

Sur les territoires des collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, la situation est la suivante :

- A Wallis et Futuna, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, l'ADEME n'a aucun agent sur place ;
- En Polynésie Française et en Nouvelle-Calédonie, les domaines d'intervention de l'ADEME correspondent à des compétences exercées par la collectivité et non par l'Etat ;
- A Saint-Pierre et Miquelon et en Polynésie Française, la représentation territoriale de l'ADEME est déjà assurée par un directeur appartenant à un service de l'Etat (directeur des territoires, de l'alimentation et de la mer à Saint-Pierre et Miquelon, directeur de l'ingénierie publique au sein du Haut-Commissariat en Polynésie Française).

Au regard de ces éléments, la mesure ne s'appliquera pas sur les territoires des collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution ni en Nouvelle-Calédonie. Elle s'appliquera uniquement sur le territoire hexagonal, en Corse et dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en conseil d'Etat sera pris pour modifier les articles R. 131-1 à R. 131-26 du code de l'environnement afin d'encadrer :

- L'objet de la convention, conclue entre le directeur général de l'établissement et le préfet de région qui déterminera d'une part, les missions de l'établissement dont l'exercice est confié aux services déconcentrés de l'Etat, et d'autre part les moyens que chacune des parties met pour exercer ces missions ;
- la possibilité pour une DREAL d'accomplir des missions au-delà du ressort de la région dans les conditions prévues à l'article 18 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004. Cette possibilité peut être importante pour l'ADEME, dont l'organisation repose sur des experts basés en région mais qui apportent un

appui sur tout le territoire national ou sur un plusieurs régions et pour les missions exercées à une échelle interrégionale ;

- la possibilité pour le directeur général de l'ADEME d'adresser des instructions au préfet, représentant territorial de l'établissement, pour l'accomplissement des missions relevant de l'établissement et confiées aux services déconcentrés de l'Etat ;
- la possibilité que le préfet donne délégation au DREAL pour signer les actes nécessaires à l'accomplissement des missions de l'établissement ;
- la façon dont s'exercera l'autorité hiérarchique du préfet sur les agents mis à disposition au sein des DREAL. Le directeur général de l'établissement restera, par exemple, chargé de la notation des agents, sur proposition du préfet.

Par ailleurs, les décrets suivants devront être modifiés pour tenir compte de l'intégration des délégations régionales de l'ADEME au sein des services déconcentrés de l'Etat :

- Décret en conseil d'Etat n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement,
- Décret en conseil d'Etat n° 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat dans la région et les départements d'Ile-de-France,
- Décret en conseil d'Etat n° 2010-1582 du 17 décembre 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat dans les départements et les régions d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

CHAPITRE II – UN POUVOIR DE DEROGATION RENFORCE DES REPRESENTANTS DE L'ÉTAT

Article 8 – Fixer dans la loi le principe du pouvoir de dérogation aux normes du représentant de l'Etat

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le [décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet](#) autorise le préfet à déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'État pour prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence.

Les normes dérogeables sont tous les vecteurs normatifs du pouvoir réglementaire étatique : décrets, arrêtés, circulaires réglementaires. Il ne saurait être dérogé à aucune règle formulée par une norme d'un rang hiérarchiquement supérieur à celui du niveau réglementaire. Les normes réglementaires dérogeables peuvent par ailleurs émaner du Président de la République, du Premier ministre, des ministres, mais également des autorités préfectorales elles-mêmes.

Selon le Conseil d'État ([décision du 17 juin 2019, « Les amis de la Terre France », n° 421871](#)), le préfet ne peut déroger qu'aux seules règles de forme et de procédure imposées par des textes réglementaires :

- les règles de forme ;
- la composition des pièces, documents et justifications à fournir,
- les lieux ou délais de dépôt,
- le circuit de transmission imposé aux demandeurs ;
- les règles de procédure :
- les conditions de délais pour souscrire une demande,
- les consultations préalables et les avis requis.

Le préfet ne peut pas faire usage de son droit de dérogation pour contourner des règles de fond.

C'est à travers l'exercice d'un pouvoir de décision individuelle que le préfet peut, le cas échéant, écarter ponctuellement l'applicabilité de certaines de ces normes réglementaires.

La liste des sept matières dans lesquelles le préfet peut faire usage de son droit de dérogation (subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ; aménagement du territoire et politique de la ville ; environnement, agriculture et forêts ; construction, logement et urbanisme ; emploi et activité économique ; protection et mise en valeur du patrimoine culturel ; activités sportives, socio-éducatives et associatives) a été supprimée par le [décret n° 2025-724 du 30 juillet 2025](#) et le droit de dérogation peut désormais d'exercer dans toutes les matières.

Depuis avril 2020, 1 256 arrêtés préfectoraux de dérogation ont été signés et transmis à la Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur du Ministère de l'intérieur. Sur cette période :

- 79 % d'entre eux concernent les subventions (dérogations aux délais) et 16 % les systèmes d'endiguement ;
- 90 % des bénéficiaires sont les collectivités territoriales et leurs groupements, 5 % les sociétés privées, 2 % les bailleurs sociaux et 3 % d'autres bénéficiaires.

La dérogation doit être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales, c'est-à-dire spécifiques au territoire ou régional ou à une portion de celui-ci. Ces circonstances locales peuvent être permanentes (comme les caractéristiques géographiques d'un territoire de montagne) ou ponctuelles (comme une dérogation pour autoriser l'intervention d'une association agréée de sécurité civile en dehors de son aire territoriale d'exercice). Elle doit alléger les démarches administratives, réduire les délais de procédure ou favoriser l'accès aux aides publiques. Elle doit être compatible avec les engagements européens ou internationaux de la France. Elle ne doit pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens.

Depuis la publication des textes relatifs à la refondation de l'Etat local fin juillet 2025²⁴, le droit de dérogation du préfet est étendu, par suppression de la liste limitative des sept matières²⁵ à toutes les matières relevant de sa compétence

²⁴ [Décret n° 2025-724 du 30 juillet 2025 étendant le pouvoir de dérogation reconnu au préfet et pris pour l'application du décret modifiant le 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.](#)

²⁵ Il s'agit de : 1° Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ; 2° Aménagement du territoire et politique de la ville ; 3° Environnement, agriculture et forêts ; 4° Construction, logement et urbanisme ;

Par exemple, dans le département des Ardennes, le droit de dérogation a été, notamment, mis en œuvre par rapport à l'article D. 331-7 du code de la construction et de l'habitation, pour une opération de construction de logements sociaux au profit d'un bailleur social. Il l'a été également, dans le département des Yvelines, par rapport à l'article D. 341-7-2 du code forestier, concernant le délai de réalisation des compensations forestières dans le cadre du projet de prolongation d'une ligne de Tram.

Christian Vigouroux, président de section honoraire au Conseil d'Etat, dans son rapport d'avril 2025²⁶ sur la responsabilité pénale des décideurs publics, propose de limiter dans la loi les cas de mise en cause pénale des préfets à raison de l'exercice de leur pouvoir de dérogation à l'hypothèse dans laquelle ils ne pouvaient se méprendre sur l'illégalité commise. Cela supposerait, au préalable, d'ériger le droit de dérogation au niveau législatif, la loi ne pouvant renvoyer au décret.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'exercice de ce droit de dérogation aux normes réglementaires est encadré par le principe d'égalité devant la loi, proclamé à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, principe selon lequel la dérogation ne doit pas porter une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

Ce droit de dérogation s'inscrit également dans le cadre du principe de séparation des pouvoirs et du principe de non-régression consacré par le II de [l'article L. 110-1 du code de l'environnement](#).

S'il est loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, il doit prendre en compte, notamment, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement mentionné à l'article 2 de la Charte de l'environnement et ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1er de la Charte de l'environnement ([décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020](#)).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

5° Emploi et activité économique ; 6° Protection et mise en valeur du patrimoine culturel ; 7° Activités sportives, socio-éducatives et associatives.

²⁶ Rapport intitulé « [Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit](#) », avril 2025.

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Bien que le niveau réglementaire soit suffisant pour encadrer le droit de dérogation des préfets aux normes arrêtés par l'administration de l'Etat, pour limiter dans la loi les cas de mise en cause pénale des préfets à raison de l'exercice de cette prérogative, il convient au préalable d'ériger le droit de dérogation au niveau législatif, la loi ne pouvant renvoyer au décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit ici de prévoir dans la loi le dispositif et les conditions de mise en œuvre du droit de dérogation des préfets.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'extension d'un droit de dérogation transversal du préfet aux normes législatives a été abandonné en raison de son caractère particulièrement fragile compte tenu des exigences constitutionnelles liées à la séparation des pouvoirs, au principe d'égalité devant la loi et à la mission constitutionnelle dévolue au préfet de garantir le respect des lois. Le fait de confier à une autorité administrative le pouvoir de déroger à une règle législative, qui ne semble pas assimilable à une délégation interdite du pouvoir législatif, ne paraît pas en soi contraire à la Constitution. Un dispositif de dérogation transversal aux règles législatives pourrait toutefois conduire le législateur à méconnaître sa propre compétence, protégée par l'article 34 de la Constitution.

L'extension de la faculté de dérogation aux règles de fond n'a pas été retenue. En effet, aujourd'hui, les effets recherchés du droit de dérogation sont explicites et constituent une garantie pour le respect du principe constitutionnel d'égalité devant la loi.

En permettant au préfet de déroger à des règles de fond, il n'est plus assigné de limites aux effets recherchés et le risque est grand de perdre la maîtrise de l'objectif poursuivi. Il apparaît en effet délicat de prévoir des garanties adaptées à un droit de dérogation généraliste portant sur tous types de règles de fond.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à reprendre au niveau législatif le dispositif et les conditions actuelles de mise en œuvre du droit de dérogation tels que prévus par le décret précité. Ainsi, le préfet peut déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'Etat pour prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence. La dérogation doit être motivée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales. Elle doit permettre également d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques.

Cette dérogation doit être compatible avec les engagements européens et internationaux et ne doit pas porter atteintes aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni porter une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

La décision de déroger prend la forme d'un arrêté motivé, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture.

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 fixe dans la loi, dans un article non codifié, le pouvoir de dérogation aux normes du préfet tel que prévu par le décret précité.

Le Conseil d'Etat, à l'occasion de sa décision du 21 mars 2022 (« Associations les amis de la Terre France et autres », n° 440871) impose aux préfets d'être particulièrement attentifs à la portée de leurs décisions individuelles de dérogation au regard du principe d'égalité de traitement dont devrait bénéficier toute personne, entreprise ou collectivité répondant aux mêmes critères d'éligibilité.

Il leur revient donc d'examiner, au-delà du dossier particulier qui leur est soumis à l'instant « T », si la dérogation envisagée n'aurait pas vocation à être étendue, le cas échéant d'initiative, aux autres situations similaires dont ils auraient connaissance ou qui se présenteraient à eux ultérieurement.

En effet, l'abstention d'une nouvelle décision dérogatoire, à situation comparable, pourrait être utilement contestée au contentieux, pour méconnaissance du principe d'égalité.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le présent article n'est contraire à aucun texte international ou européen.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le présent article n'engendre ni coût, ni charge supplémentaire pour les entreprises, d'autant qu'il se borne à reprendre à l'identique un dispositif réglementaire existant. Les entreprises peuvent bénéficier du droit de dérogation, dès lors que la décision est justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales et qu'elle ne remet pas en cause l'égalité de traitement. En pratique, au 21 janvier 2026, on ne dénombre qu'une soixantaine d'entreprises bénéficiaires depuis 2020 sur près de 1200²⁷ décisions recensées, principalement pour l'attribution de subventions et concours financiers.

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.

²⁷ Source ministère de l'intérieur.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Le présent article n'engendre ni coût, ni charge supplémentaire pour les particuliers et les associations. Ces derniers peuvent bénéficier du droit de dérogation, dès lors que la décision est justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales et qu'elle ne remet pas en cause l'égalité de traitement. En pratique, au 21 janvier 2026, on ne dénombre que cinq particuliers et huit associations bénéficiaires depuis 2020 sur près de 1200 décisions recensées,²⁸ principalement en matière de subventions et d'environnement (délai pour procéder à des travaux forestiers).

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le présent article n'engendre ni coût, ni charge de travail supplémentaire en tant que tel sur les collectivités territoriales. Les collectivités et leurs groupements sont à 90 % les bénéficiaires des décisions de dérogation du préfet. Celui-ci les prononce à son initiative ou, et c'est de plus en plus fréquent, sur requête des collectivités. Elles concernent, dans leur très grande majorité (78 %), des demandes de subvention.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Pas d'impact dans la mesure où le dispositif serait confirmé à l'identique.

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.

²⁸ Source ministère de l'intérieur.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le présent article, en consacrant au niveau législatif le pouvoir de dérogation aux normes des préfets, doit permettre de renforcer les marges de manœuvre dont ces derniers disposent pour adapter les politiques publiques aux plus proches des besoins des territoires et des citoyens.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Depuis 2020, sur 1200 arrêtés de dérogation signés par les préfets, 196 sont intervenus dans le domaine du droit de l'environnement. Parmi eux, 160 décisions concernaient les systèmes d'endiguement (dérogation aux délais pour le dépôt du dossier de régularisation et report de caducité). Cette très faible mise en œuvre du droit de dérogation en matière environnementale s'explique par le fait que ces normes sont largement régies par le droit européen ou législatif.

Les autres décisions, dûment motivées et publiées au recueil administratif de la préfecture, sont soumis au principe de non-régression consacré par le II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement et le principe selon lequel la dérogation ne doit pas porter une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le 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 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 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 consulté, à titre facultatif, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis défavorable le 30 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 hexagonal.

Le présent article s'applique également dans les régions, départements, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution.

5.2.3. Textes d'application

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

Article 9 – Autoriser le préfet à déroger aux normes établies par les fédérations sportives

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le code du sport prévoit que dans chaque discipline sportive une seule fédération agréée peut recevoir délégation de service public, pour une durée déterminée, du ministère chargé des sports ([article L. 131-14 du code du sport](#) (CS)).

Cette délégation permet notamment aux fédérations délégataires d'édicter « les règles techniques propres à leur discipline ainsi que les règles ayant pour objet de contrôler leur application et de sanctionner leur non-respect par les acteurs des compétitions sportives » ([article L. 131-16 du CS](#)).

En matière d'équipements sportifs, [l'article R. 131-33](#) du même code précise que les fédérations délégataires « 1° Définissent les règles applicables aux équipements nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives qu'elles organisent ou autorisent, c'est-à-dire à l'aire de jeu ouverte aux sportifs et aux installations édifiées sur celle-ci ou aux installations qui, tout en étant extérieures à l'aire de jeu, concourent au déroulement de ces compétitions dans des conditions d'hygiène, de sécurité et de loyauté satisfaisantes ;

2° Contrôlent et valident, en application des 4° et 9° de l'article R. 132-10, la conformité à leur règlement fédéral des caractéristiques techniques du matériel, des équipements, des aires de jeu et des installations indispensables au bon déroulement des compétitions sportives.

A ce titre, elles ne peuvent imposer, en matière d'équipements sportifs, des règles dictées par des impératifs d'ordre commercial, telles que la définition du nombre de places et des espaces affectés à l'accueil du public ou la détermination de dispositifs et d'installations ayant pour seul objet de permettre la retransmission audiovisuelle des compétitions ».

[L'article R. 142-7 du code du sport](#) institue auprès du ministre en charge des sports une commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) qui vise à encadrer et contrôler l'évolution des règlements édictés par les fédérations sportives délégataires relatifs aux équipements sportifs en permettant un réel dialogue entre les représentants des collectivités locales, les représentants du mouvement sportif et les représentants de l'Etat.

Pour permettre ces échanges essentiels sur les projets de textes édictés par les fédérations délégataires d'un service public, la commission est constituée de :

- 6 représentants de l'Etat (ministère chargé des sports, ministère chargé du budget, ministère chargé des personnes handicapées, ministère chargé des collectivités territoriales et ministère chargé de l'écologie) ;
- 6 représentants des collectivités territoriales (communes, départements, régions et un représentant du Conseil national d'évaluation des normes) ;
- 6 représentants du mouvement sportif (Comité national olympique et sportif français (CNOSF), Comité Paralympique et Sportif Français (CPSF), associations et sociétés sportives).

Cette commission a ainsi pour missions principales :

- D'anticiper les modifications des règlements fédéraux et d'adapter les calendriers de mise en conformité des équipements ;
- De limiter les impacts financiers et environnementaux des projets de règlements fédéraux ;
- De veiller à l'optimisation des capacités d'utilisation des équipements sportifs.

Ces dernières années, le sujet des normes relatives aux équipements sportifs des collectivités est devenu de plus en plus délicat à gérer pour nombre d'élus locaux (cf. [rapport de messieurs Lambert et Boulard sur la lutte contre l'inflation normative de 2013](#) et le [rapport de monsieur Boris Ravignon sur le coût du millefeuille administratif de 2024](#)).

En effet, si les collectivités territoriales sont aujourd'hui les premiers financeurs du sport, elles sont aussi et surtout les premiers propriétaires d'équipements sportifs en France. Elles doivent ainsi faire face à deux contraintes :

- le dynamisme sportif des clubs : les élus locaux investissent régulièrement dans leurs équipements et doivent assumer la totalité des coûts, notamment en cas de passage d'un club ou d'une équipe à une division supérieure.
- l'application des normes réglementaires fixées par les fédérations sportives. Il faut alors distinguer le cas des équipements qui ne sont plus aux normes en raison de nouvelles règles édictées par les fédérations, de l'hypothèse où le passage d'une division à une autre modifie le niveau d'homologation et impose des investissements importants aux collectivités pour appliquer les normes correspondantes.

Face à ce constat, dans le cadre du [décret n° 2026-117 du 20 février 2026](#) portant mesures de simplification de l'action publique locale et des normes applicables aux

collectivités territoriales et à leurs groupements, la concertation, dans le cadre de la CERFRES, relative aux projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs peut prévoir une mise en application différée des mesures, notamment en cas d'accès d'un club sportif à un niveau de compétition supérieur, pour permettre aux propriétaires de programmer dans le temps la mise en conformité des équipements.

Le [décret n° 2020-412 du 8 avril 2020](#) relatif au droit de dérogation reconnu au préfet autorise le préfet à déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'État. Cette prérogative, en vertu du principe de la hiérarchie des normes, ne concerne pas les dispositions législatives.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Cette faculté de dérogation est encadrée par le principe d'égalité devant la loi, consacré par l'[article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen](#) et le principe selon lequel la dérogation ne doit pas porter une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

Le pouvoir de dérogation du préfet à des règles législatives ne doit pas, en raison de l'insuffisance de son encadrement, porter atteinte au domaine que la Constitution réserve à la loi, ou priver de garanties légales une exigence constitutionnelle, le cas échéant sans des motifs suffisants (cf. par exemple : [décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008](#), point 9).

Ensuite, les dispositions instituant ce droit de dérogation doivent définir le champ matériel des règles susceptibles de faire l'objet d'une dérogation. A cet égard, il doit porter sur des règles limitativement listées.

Enfin, la portée des dérogations doit être circonscrite en prévoyant, pour chaque disposition susceptible de faire l'objet d'une dérogation les limites de cette dernière, en circonscrivant la mesure dans laquelle il peut y être dérogé ou l'objet pour lequel il peut y être dérogé.

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. 131-16 du code du sport](#) prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'entrée en vigueur des règlements fédéraux relatifs aux normes des équipements sportifs requises pour la participation aux compétitions sportives organisées par les fédérations délégataires. Les fédérations n'apportent pas ou peu de co-financements, laissant les collectivités seules face aux investissements à réaliser.

Il est souhaité que le préfet puisse déroger aux délais prévus par ces règlements pour la mise en conformité des installations existantes au regard notamment de l'importance des travaux nécessaires et des capacités financières des collectivités territoriales concernées.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit ici d'autoriser le préfet à fixer des délais dérogatoires à ceux prévus par les règlements des fédérations sportives pour la mise en conformité des installations existantes afin de prendre en compte les difficultés locales et ne pas pénaliser les utilisateurs.

Ainsi, en donnant la possibilité au préfet d'adapter la réglementation aux circonstances locales, au plus près des attentes des élus et de la population, le présent article permettra, par exemple, développer la pratique du sport amateur ou professionnel, rendre les terrains plus sûrs, aider les collectivités à « lisser » leurs financements des équipements sportifs ou encore empêcher la fermeture de certains équipements faute de pouvoir être mis aux normes dans les délais, etc...

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'extension d'un droit de dérogation transversal du préfet aux normes législatives a été abandonné en raison de son caractère particulièrement fragile compte tenu des exigences constitutionnelles liées à la séparation des pouvoirs, de l'égalité devant la loi et du préfet garant de l'application des lois.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article vise à étendre les régimes de dérogation aux normes dans le domaine du sport. Il permet au représentant de l'Etat de déroger aux règles édictées par les fédérations sportives relatives aux délais nécessaires à la mise en conformité des installations existantes. Ce faisant, il attribue au représentant de l'Etat la possibilité d'adapter la réglementation aux circonstances locales, au plus près des attentes des élus et de la population.

Les conditions dans lesquelles le préfet peut déroger aux délais prévus par les règlements fédéraux pour la mise en conformité seront précisées par décret en Conseil d'Etat.

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. 131-16 du code des sports.

Le fait de confier à une autorité administrative le pouvoir de déroger à une règle législative spécifique, pour des finalités précises, ne semble pas assimilable à une délégation interdite du pouvoir législatif et ne paraît pas en soi contraire à 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

Le présent article n'engendre ni coût, ni charge supplémentaire pour les entreprises, dans la mesure où il se borne à prévoir que le préfet peut accorder des délais complémentaires, au cas par cas, pour se conformer à des normes fixées au niveau national.

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

Le présent article n'engendre ni coût, ni charge supplémentaire pour les particuliers et les associations, dans la mesure où il se borne à prévoir que le préfet peut accorder des délais complémentaires, au cas par cas, pour se conformer à des normes fixées au niveau national.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le présent article n'engendre ni coût, ni charge supplémentaire pour les collectivités territoriales, dans la mesure où il se borne à prévoir que le préfet peut accorder des délais complémentaires, au cas par cas, pour se conformer à des normes fixées au niveau national.

Au contraire, il répond à une demande de certaines d'entre elles de pouvoir lisser dans le temps les investissements nécessaires, eu égard notamment aux coûts des équipements sportifs.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les services préfectoraux seront chargés d'examiner et d'instruire les dossiers nécessitant la mise en œuvre de ce pouvoir de dérogation.

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

Le présent article aura un impact positif sur la société en permettant des conditions plus favorables de mise aux normes des équipements sportifs et donc en favorisant la pratique du sport.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le 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, 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 consulté, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis défavorable le 30 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 mesure s'applique sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

Les conditions dans lesquelles le préfet peut déroger aux délais prévus par les règlements fédéraux pour la mise en conformité des équipements sportifs seront précisées par décret en Conseil d'Etat.

Article 10 – Sécuriser la responsabilité pénale du préfet quand il fait usage de son pouvoir de dérogation aux normes

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La mise en œuvre du droit de dérogation des préfets tel que prévu par l'article 8 du présent projet de loi peut, dans le strict respect des conditions et des critères fixés par le [décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet](#)²⁹, conduire le préfet à écarter, pour un motif d'intérêt général qu'il estimerait supérieur au vu des circonstances locales, une norme réglementaire pourtant obligatoire, dont le non-respect peut être pénalement sanctionné. Il s'agit de se dispenser de telle formalité ou de se libérer de telle règle de fond qui ferait obstacle à une initiative d'intérêt général.

En cas de mise en œuvre du pouvoir de dérogation, la responsabilité pénale du préfet ne peut en principe pas être recherchée. [L'article 122-4 du code pénal](#) prévoit en effet que « n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires ». Toutefois, dans l'hypothèse où le pouvoir de dérogation a été mis en œuvre de façon irrégulière, cette disposition n'est plus mobilisable et le préfet peut voir sa responsabilité pénale engagée. Selon la règle obligatoire à laquelle il a été dérogé, ce dernier peut voir sa responsabilité pénale à plusieurs titres : favoritisme si cette règle porte sur les marchés publics, blessures ou homicide involontaire s'il s'agit d'une règle particulière de prudence ou de sécurité par exemple.

Au regard du champ large des dispositions du décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet que l'article 8 reprend, ainsi que des interrogations³⁰ qu'il est susceptible de susciter, les préfets ressentent le besoin de sécurité juridique tant en légalité administrative qu'en droit pénal.

²⁹ Article 2 – La dérogation doit répondre aux conditions suivantes :

- 1° Être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales ;
- 2° Avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques ;
- 3° Être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ;
- 4° Ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

³⁰ Voir le rapport [Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit](#) dit rapport Vigouroux, notamment pages 95 (2.4.2).

Christian Vigouroux, président de section honoraire au Conseil d'Etat, dans son rapport de mars 2025³¹ sur la responsabilité pénale des décideurs publics, propose de limiter dans la loi les cas de mise en cause pénale des préfets à raison de l'exercice de leur pouvoir de dérogation.

Ce rapport poursuivait cinq objectifs :

- promouvoir et défendre l'État de droit ;
- renforcer la qualité de l'action publique ;
- lutter contre la corruption, le détournement de fonds publics volontaire, les atteintes aux libertés, les différentes formes de harcèlement ;
- sécuriser la capacité d'action au service de tous, pour favoriser l'efficacité de l'action d'intérêt général ;
- respecter l'unité de l'institution, dont l'agent ou l'élu est le mandataire ou le représentant, en renforçant l'action d'accompagnement du décideur mis en cause.

Il a retenu cinq champs d'investigations dont la légalité des décisions prises par les décideurs publics, sans favoriser ces derniers par rapport aux citoyens et usagers. La proposition n° 14 visait à « limiter les cas de mise en cause pénale des préfets à raison de l'exercice de leur pouvoir de dérogation à l'hypothèse dans laquelle ils ne pouvaient se méprendre sur l'illégalité commise. La mesure impliquerait de reprendre le dispositif actuel dans la loi, en y insérant un article ainsi rédigé :

« La responsabilité pénale du préfet ne peut être mise en cause, dans le cadre de la mise en œuvre [du droit de dérogation], à raison d'une décision méconnaissant les conditions posées par la présente loi, que dans le cas où il ne pouvait se méprendre sur l'illégalité de cette décision de dérogation ».

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En vertu du principe d'égalité devant la loi pénale, proclamé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, nul ne saurait, par une disposition générale de la loi, être exonéré de toute responsabilité personnelle quelle que soit la nature ou la gravité de l'acte qui lui est imputé.

Des exonérations partielles de responsabilité pénale, définies en fonction de la qualité des personnes mises en cause et de la nature de leurs missions, paraissent, en

³¹ Rapport intitulé [« Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit », mars 2025.](#)

revanche, envisageables, d'autant que le code pénal consacre un chapitre aux « atteintes à l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique ».

La jurisprudence constitutionnelle impose d'apprécier au cas par cas si la dérogation envisagée au principe d'égalité devant la loi pénale, en l'occurrence au bénéfice des préfets, repose ou non sur des critères objectifs et rationnels en lien avec le but poursuivi par le législateur. Il convient de prendre en compte à ce titre tant l'étendue de la dérogation que la gravité des faits susceptibles d'y donner lieu.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

En droit pénal, les dispositions du premier alinéa de [l'article 122-4 du code pénal](#), dans sa rédaction actuelle, énoncent que la personne qui accomplit un acte autorisé par des dispositions réglementaires n'est pas pénalement responsable. Ainsi, la circonstance que le décret autorise de prendre des décisions dérogeant à des dispositions réglementaires dont le non-respect est, en principe, pénalement sanctionné ne devrait pas exposer les agents à des sanctions pénales³².

D'autre part, en vertu de l'article 121-3 du même code « il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre. Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de

³² Exemples : autorisation environnementale et prescriptions d'urbanisme.

ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer. [...] »

Conformément aux préconisations du rapport Vigouroux, cité *supra*, il est apparu nécessaire d'adapter ces dispositions aux décideurs publics que sont les préfets, dans la mise en œuvre du dispositif du présent projet de loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit ici de sécuriser la responsabilité des préfets dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif de dérogation aux normes arrêtées par l'administration de l'Etat, afin d'inciter les préfets à recourir davantage à cette faculté de dérogation.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le rapport de la mission Vigouroux proposait de limiter les cas de mise en cause pénale des préfets à raison de l'exercice de leur pouvoir de dérogation à l'hypothèse dans laquelle ils ne pouvaient se méprendre sur l'illégalité commise. Ce n'est toutefois pas l'option qui a été retenue.

Dans sa première version, la [proposition de loi dite Pointereau](#) visant à renforcer et sécuriser le pouvoir préfectoral de dérogation afin d'adapter les normes aux territoires prévoyait que « lorsque le représentant de l'État dans la région ou le département déroge à des normes législatives ou réglementaires, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que s'il est établi qu'il a soit violé de façon manifestement délibérée les conditions de recours à cette dérogation, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer ».

Cette version a ensuite été modifiée par amendement de la rapporteure qui a estimé cela aurait conduit à modifier la rédaction d'une cause objective d'irresponsabilité pénale, avec des conséquences sur le régime général de la responsabilité pénale qui

outrepassent largement le champ de la proposition de loi et le cas spécifique de préfets faisant usage de leur pouvoir de dérogation.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à insérer, après l'article 121-3 du code pénal, un article 121-3-1 qui limite les cas de mise en cause pénale des préfets à raison de l'exercice de leur pouvoir de dérogation aux hypothèses dans lesquelles il serait établi soit qu'il a violé de façon manifestement délibérée les conditions de cet exercice³³, soit qu'il a commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer. La faute caractérisée correspond la plupart du temps à des négligences dont l'accumulation présente, de toute évidence, une certaine gravité, de telle sorte que la personne qui les commet ne peut pas ignorer qu'elle exposait des personnes à un risque³⁴.

Cet article précise les conditions dans lesquelles le préfet pourrait voir, dans le cadre d'une infraction non intentionnelle provoquée à raison de l'exercice de son pouvoir de dérogation, sa responsabilité pénale engagée. Il reprend, pour l'essentiel, les dispositions issues de la loi « Fauchon » de 2000 (article 121-3, alinéa 4 du code pénal). Il précise notamment que la condition de violation manifestement délibérée d'une obligation prévue par la loi ou le règlement s'entendrait, en l'espèce, d'une violation manifestement délibérée des conditions d'exercice du pouvoir de dérogation telles qu'elles résultent de l'article 8 du projet de loi.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

³³ Violation d'une des 4 conditions de l'article 2 du décret n° 2020-412 précité :

- 1° Être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales ;
- 2° Avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques ;
- 3° Être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ;
- 4° Ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

³⁴ A titre d'exemple, dans le cadre de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001, la Cour de cassation a jugé que la société exploitant le site ainsi que le chef d'établissement avaient commis une série de négligences de nature à engager leur responsabilité pénale des chefs d'homicides et blessures involontaires. Les négligences reprochées à ces derniers étaient les suivantes : insuffisance de l'évaluation des risques, absence de mise à disposition des consignes de sécurité dans l'un des bâtiments et absence de consignes de sécurité dans un autre, insuffisance de la formation du personnel, absence de mise à jour des procédures de traitement des déchets.

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

Le présent article créé un nouvel article L. 121-3-1 du code pénal.

Cette disposition ne méconnaît aucune disposition constitutionnelle. Elle vise simplement à préciser les modalités d'application de l'article 121-3 du code pénal dans le cadre spécifique de l'exercice par le préfet de son pouvoir de dérogation. L'étendue de la dérogation étant limitée par des critères précis, la disposition permet de garantir un équilibre entre la répression pénale et l'exigence d'efficacité de l'action administrative.

Ainsi, le présent article, qui ne prévoit pas d'exonération de responsabilité à caractère absolu et ne vise un droit accordé qu'au seul préfet, ne méconnaît 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](#).

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le présent article n'est contraire à aucun texte international ou 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

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

En visant à sécuriser la responsabilité des préfets dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif de dérogation aux normes arrêtées par l'administration de l'Etat, le présent article permettra d'inciter ces derniers à recourir davantage à cette faculté de dérogation.

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 lutte contre le 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, 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 consulté, à titre facultatif, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis défavorable le 30 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 national.

En vertu du principe d'identité législative, le présent article s'applique de plein droit aux collectivités régies par les dispositions de l'article 73 de la Constitution.

S'agissant des collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution pour lesquelles les statuts ne prévoient pas l'application directe des dispositions de droit pénal prévues par le législateur national (la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna ainsi que la Nouvelle Calédonie), le compteur Lifou du code pénal devra être actualisé

5.2.3. Textes d'application

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

TITRE III – SECURISER L’ACTION DES DECIDEURS PUBLICS

Article 11 – Suppression de la notion de conflits d’intérêts public/public dans le code général de la fonction publique

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le conflit d’intérêts est une situation de fait dans laquelle se trouve placée une personne face à deux intérêts divergents, un intérêt général et un intérêt particulier, auquel il est partie prenante.

Il est défini par l’article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Avant l’intervention de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d’un statut de l’élu local, cet article 2 prévoyait : « Au sens de la présente loi, constitue un conflit d’intérêts toute situation d’interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l’exercice indépendant, impartial et objectif d’une fonction ».

Le code général de la fonction publique (CGFP) prévoit à son [article L. 121-5](#) une définition du conflit d’intérêts applicable aux agents publics : « Au sens du présent code, constitue un conflit d’intérêts toute situation d’interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l’exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l’agent public ».

Le conflit d’intérêts suppose que l’agent public détienne un intérêt, matériel et financier ou moral (activité bénévole ou fonction honorifique), et que cet intérêt interfère avec l’exercice de ses fonctions de manière suffisamment forte pour influencer ou paraître influencer l’accomplissement objectif de ses missions. Ainsi, d’un point de vue déontologique, quand un intérêt personnel (familial, associatif, politique, religieux etc.) interfère avec le statut d’agent public d’une part et avec les valeurs du service public d’autre part, et risque d’influencer ou de paraître influencer une décision à prendre ou une conduite à tenir dans l’exercice du métier, on se trouve en situation de conflit d’intérêts.

La notion de conflit d’intérêts entendue par la législation française comprend ainsi à la fois une interférence entre un intérêt privé et un intérêt public ainsi que l’interférence entre deux intérêts publics.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Selon l'article 34 de la Constitution, la définition des règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat relève du domaine de la loi.

Conformément à cette disposition, les droits, obligations et protections des agents publics sont définis par les dispositions législatives du livre premier du code général de la fonction publique, en ses articles L. 111-1 à L. 142-3. Au sein de ce livre premier, les obligations auxquelles sont soumis les agents publics sont regroupées dans le titre II, au sein des articles L. 121-1 à L. 125-3.

Le chapitre premier du titre II définit les obligations générales, parmi lesquelles figure, à l'article L. 121-4 du code, l'obligation pour l'agent public de veiller à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts définis à l'article L 121-5 dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver.

Le principe d'égalité devant la loi, consacré par l'article 6 de la Déclaration de 1789, ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par la loi entre agissements de nature différente ou lorsqu'il existe une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi. Une différence de traitement doit ainsi reposer sur des critères objectifs et rationnels en lien avec le but poursuivi par le législateur.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Comme le rappelle le [rapport « Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit »](#), remis en mars 2025 au Premier ministre par M. Christian Vigouroux, président de section honoraire au Conseil d'Etat, diverses organisations internationales définissent les conflits d'intérêts comme les seules situations d'interférence entre des intérêts publics et privés. Cette définition paraît ainsi être le plus souvent privilégiée par de nombreux Etats occidentaux.

En outre, selon la recommandation du Conseil de l'[OCDE](#) pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public : « un conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités.

Par ailleurs, la [loi Canadienne du 9 juillet 2007 sur les conflits d'intérêts indique](#) : « Pour l'application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts lorsqu'il exerce un pouvoir officiel ou une fonction officielle qui lui fournit la possibilité de favoriser son intérêt personnel ou celui d'un parent ou d'un ami ou de favoriser de façon irrégulière celui de toute autre personne.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'évolution proposée fait suite aux recommandations de plusieurs rapports parlementaires ou d'experts, parmi lesquels le [rapport précité « Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit »](#), remis en mars 2025 au Premier ministre par M. Christian Vigouroux. Ces recommandations ont donné lieu tout d'abord à l'adoption de [l'article 30 de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025](#) portant création d'un statut de l'élu local, qui a modifié, d'une part, le code pénal pour préciser qu'un intérêt public ne peut permettre de constituer l'infraction de prise illégale d'intérêts et, d'autre part, la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique pour faire évoluer la définition du conflit d'intérêts, et en a tiré les conséquences dans le code général des collectivités territoriales pour les élus locaux.

Dans un souci de cohérence, il est désormais proposé d'opérer les mêmes modifications au sein du CGFP pour les étendre aux agents publics.

La notion de conflit d'intérêts public-public est une spécificité française qui n'a pas trouvé d'application concrète. Sa suppression permet ainsi de simplifier et de clarifier le régime applicable aux agents publics. Un agent public peut en effet être amené à exercer différentes missions d'intérêt public qui lui ont été confiées sans qu'il y ait d'interférences répréhensibles entre les deux intérêts publics. Au demeurant, le fait de manquer d'objectivité en faveur d'un organisme public au détriment d'autres de ces organismes peut relever du contrôle de légalité des actes par le juge administratif et, en ce qui concerne l'agent public mis en cause, d'une faute professionnelle justifiant une sanction disciplinaire.

La définition du conflit d'intérêts applicable aux agents publics se trouvant dans la partie législative du CGFP, il est nécessaire d'adopter une loi pour opérer cette modification.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La notion de conflit d'intérêts public-public est une spécificité française qui n'a pas trouvé d'application concrète. Sa suppression permet ainsi de simplifier et de clarifier le régime applicable aux agents publics.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste en une modification de l'article L. 121-5 du CGFP afin de supprimer la notion de conflit entre deux intérêts publics.

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. 121-5 du code général de la fonction publique.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les dispositions envisagées rapprochent la définition du conflit d'intérêts en droit français avec celle retenue dans de nombreux Etat occidentaux et organismes internationaux.

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

Le présent article vise à clarifier la situation des agents publics qui exercent différentes missions d'intérêt général, notamment dans les collectivités territoriales.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le présent article a vocation à supprimer les conflits d'intérêts public-public pour les agents publics, y compris donc les agents de la fonction publique territoriale.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le présent article permettra de simplifier le régime de conflits d'intérêts applicable aux agents publics et l'appréciation de ces situations par l'administration, tout en maintenant la notion de conflit entre un intérêt public et les intérêts privés de l'agent.

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 lutte contre le 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, 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 présent article a vocation à s'appliquer aux agents publics des trois versants de la fonction publique.

Ainsi, le Conseil commun de la fonction publique a été consulté, à titre obligatoire, en application du 1^o de l'article R. 242-13 du code général de la fonction publique, et a rendu un avis le 8 avril 2026.

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 défavorable le 30 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre 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 hexagonal.

Ces dispositions s'appliqueront également dans les outre-mer, dans les conditions prévues à [l'article L. 8 du CGFP](#) pour l'ensemble des agents publics soumis au code général de la fonction publique et donc sans qu'il soit nécessaire de prendre de mesure particulière d'applicabilité.

5.2.3. Textes d'application

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

Article 12 – Restriction du champ d’application du délit de favoritisme et aggravation des sanctions associées (1°) - Précision quant à la portée de l’erreur de droit applicable au décideur public (2°) - Création d’une nouvelle cause exonératoire de responsabilité dans le code pénal (3°)

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

A la suite des préconisations contenues dans le rapport intitulé *Sécuriser l’action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit* dit [rapport Vigouroux](#), la [loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025](#) portant création d’un statut de l’élu local a modifié les [articles 432-12 et 432-12-1 du code pénal](#) afin de clarifier les éléments constitutifs de l’infraction de la prise illégale d’intérêt, d’exclure du champ de la répression pénale la prise d’un intérêt public et de prévoir une cause d’irresponsabilité pénale spécifique au décideur public lorsque ce dernier « ne pouvait agir autrement en vue de répondre à un motif impérieux d’intérêt général ». Il s’agissait ainsi de sécuriser pénalement l’action des décideurs publiques et de prévenir des mises en causes abusives.

Dans le même esprit, le rapport Vigouroux formule trois autres propositions d’évolutions normatives dans l’objectif de sécuriser le décideur public dans le cadre de l’exercice de ses missions.

1° Recentrer le délit de favoritisme sur les situations les plus inacceptables

Le rapport Vigouroux souligne le caractère particulièrement formel du délit de favoritisme prévu à [l’article 432-14 du code pénal](#) ainsi que les nombreuses mises en cause, souvent injustifiées, qu’il entraîne. Ces dernières constituent une source importante d’insécurité juridique pour les décideurs publics.

L’actuel article 432-14 du code pénal définit ainsi le délit de favoritisme : « le fait par une personne dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’une mission de service public ou investie d’un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l’Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d’économie mixte d’intérêt national chargées d’une mission de service public et des sociétés d’économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l’une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté

d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession ».

Outre un élément matériel et un élément moral, le délit de favoritisme suppose deux conditions préalables : la première tient à la qualité de l'agent, le texte incriminateur énumérant diverses catégories de personnes. Parmi ces personnes occupent une place privilégiée dans la fréquence de commission de l'infraction les élus, et tout particulièrement les maires et autres présidents de collectivités territoriales. La seconde condition préalable, très large dans sa formulation, est relative à toute disposition législative ou réglementaire qui garantit la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public. Tel est par exemple le cas des textes réglementaires qui fixent le seuil minimal à partir duquel la procédure d'appel d'offres devient obligatoire.

S'agissant de l'élément matériel du délit, il consiste en la commission d'un acte contraire à ces dispositions législatives ou réglementaires précitées qui doit procurer ou tenter de procurer un avantage injustifié à autrui. La loi n'exige aucune contrepartie pour l'agent.

S'agissant de l'élément moral, il consiste en un dol général : il suffit que l'agent ait eu connaissance de la violation des règles d'égalité d'accès aux marchés publics. Il n'est pas nécessaire qu'il ait cherché à favoriser le candidat finalement retenu. Ce dol général est quasiment présumé par la jurisprudence au regard de la qualité du prévenu et des faits. La Cour de cassation juge de façon constante que l'intention coupable en matière de favoritisme se déduit des faits reprochés à la personne (voir par exemple la décision de chambre criminelle de la Cour de cassation rendue le 10 septembre 2008, n° 08-80.589).

Par ailleurs, il convient de noter que de tels faits peuvent également être constitutifs d'une infraction financière prévue à l'article L. 131-12 du code des juridictions financières. Toutefois, ce texte, plus restrictif dans son élément matériel, exige que soit démontré un intérêt personnel direct ou indirect de l'agent à l'acte et réprime la seule infraction consommée et non le fait de « tenter de procurer ».

2° Clarifier la portée de l'erreur de droit

Le rapport Vigouroux préconise également de mieux sécuriser l'action des décideurs publics qui, de bonne foi, se méprendraient sur le droit applicable.

La mission du rapport recommande ainsi d'opérer un assouplissement des conditions dans lesquelles est reconnue l'erreur de droit par le code pénal, lorsque le mis en cause a accompli les diligences normalement attendues pour prendre une décision dont l'illégalité apparaîtra a posteriori. Au sens de l'article [122-3 du code pénal](#), l'erreur de droit

constitue une cause exonératoire de responsabilité pénale lorsque plusieurs conditions sont réunies.

Tout d'abord l'erreur doit porter sur une règle de droit. Elle peut indifféremment porter sur l'existence même de la règle, sur son interprétation ou sa portée.

L'erreur doit également être insurmontable et revêtir un caractère inexcusable. Ainsi, l'auteur des faits doit avoir réellement cru en la légitimité de son acte.

L'erreur de droit étant une cause subjective d'irresponsabilité pénale (elle ne joue qu'en faveur de l'auteur des faits) elle doit être alléguée par ce dernier et ne peut être relevée d'office par les juges du fonds.

La jurisprudence a pu parfois avoir une conception restrictive de l'erreur de droit en considérant notamment qu'une information ambiguë donnée par l'administration n'était pas exonératoire de responsabilité³⁵, qu'il était nécessaire de recourir à des juristes qualifiés pour interpréter un avis du ministère compétent³⁶ ou encore exiger parfois un important effort de diligence de la part des individus qui bénéficiaient initialement d'un permis de construire dès lors que l'arrêté préfectoral modifiant le plan d'occupation des sols avait fait l'objet d'une annulation par le tribunal administratif postérieurement au début des travaux³⁷.

3° Compléter les causes exonératoires de responsabilité pénale pour prendre en compte la particularité des missions exercées par les décideurs publics

Enfin, le rapport Vigouroux préconise de limiter strictement les mises en cause pénale de décideurs publics à raison d'activités de prévention d'un danger majeur pour l'intégrité des personnes.

[L'article 122-7 du code pénal](#), dans sa rédaction actuelle, consacre le principe selon lequel n'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace.

Ainsi l'état de nécessité peut être défini comme la situation d'une personne tenue, pour éviter la réalisation d'un danger, de commettre une infraction.

S'agissant du danger évoqué, il doit provenir de circonstances autre qu'une agression humaine laquelle fait naître plutôt la légitime défense. Par ailleurs, le danger peut

³⁵ Chambre criminelle 23 mai 2000, [n° 98-82.926](#).

³⁶ Chambre criminelle, 19 mars 1997, [n°96-80.853](#).

³⁷ Chambre criminelle, 15 novembre 1995, [n° 94-85.414](#).

indifféremment concerner l'auteur de l'acte ou un tiers et doit revêtir une certaine gravité.

La réaction doit être proportionnée à la gravité du danger et il ne doit pas exister d'alternative à la commission de l'infraction.

Ainsi, le 3° du présent article introduit, au sein du code pénal, une nouvelle cause exonératoire de responsabilité pour les décideurs publics qui, dans l'exercice de leurs missions de service public, accomplissent un acte nécessaire pour prévenir ou faire cesser un danger actuel ou imminent pour l'intégrité des personnes.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En vertu du principe de légalité des délits et des peines tel qu'il résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

Le principe de proportionnalité, découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, implique que la mesure instituée soit adéquate, c'est-à-dire appropriée, ce qui suppose qu'elle soit a priori susceptible de permettre ou de faciliter la réalisation du but recherché par son auteur ; nécessaire, elle ne doit pas excéder – par sa nature ou ses modalités – ce qu'exige la réalisation du but poursuivi et enfin proportionnée, elle ne doit pas, par les charges qu'elle crée, être hors de proportion avec le résultat recherché.

Le principe d'égalité devant la loi pénale, qui découle de l'article 6 de la Déclaration de 179, « ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par la loi pénale entre agissements de nature différente »³⁸ ou lorsqu'il existe « une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi »³⁹. Une différence de traitement doit ainsi reposer sur des critères objectifs et rationnels en lien avec le but poursuivi par le législateur⁴⁰. Il en résulte, en particulier, que nul ne saurait, par une disposition générale de la loi, être exonéré de toute responsabilité personnelle quelle que soit la nature ou la gravité de l'acte qui lui est imputé.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

³⁸ [Décision n° 80-125 DC du 19 décembre 1980.](#)

³⁹ [Décision n° 2021-906 QPC du 14 mai 2021.](#)

⁴⁰ [Décision n° 2019-804 QPC du 27 septembre 2019.](#)

En vertu de l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

Cette disposition impose que les infractions et les sanctions soient définies de manière suffisamment claire, accessible et prévisible afin de protéger les justiciables contre le risque d'arbitraire.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

1° Recentrer le délit de favoritisme sur les situations les plus inacceptables

L'article 432-14 du code pénal, tel qu'interprété par les juridictions pénales, sanctionne tout manquement à une règle d'attribution des marchés publics sans distinguer ce qui relève d'une réelle démarche de contournement des principes de transparence et d'égalité dans l'accès aux marchés publics de ce qui relève d'une méconnaissance ou d'une mauvaise application des règles applicables.

Il est ainsi mis en exergue le caractère particulièrement large du champ d'application du délit de favoritisme, compte tenu de la souplesse retenue pour caractériser son élément moral. En effet, dès lors qu'est caractérisé l'accomplissement, en connaissance de cause, d'un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats au contrat de commande publique, la responsabilité pénale du décideur public se trouve engagée.

Le caractère très large de la répression a pour effet d'inhiber les personnes responsables de l'attribution des marchés publics, qui craignent une mise en cause devant la justice pénale pour de simples erreurs sans réelle volonté frauduleuse.

Ces craintes ne sont pas atténuées par le déploiement de référents déontologiques auprès des décideurs publics, y compris au niveau local depuis la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification. Pour rappel, l'article 218 de cette loi a

introduit le droit, pour chaque élu local, de consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect de la charte de l'élu local désormais définie aux articles L. 1111-13 et L. 1111-14 du CGCT depuis la loi portant création d'un statut de l'élu local précitée.

Ce dispositif s'ajoute à celui, issu de la loi [n° 2016-483 du 20 avril 2016](#) relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, et prévu actuellement par l'article [L. 124-1](#) du code général de la fonction publique, qui donne le droit à tout agent public de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et principes déontologiques mentionnés au titre II (chapitres I à IV) du livre Ier de ce code.

Les référents déontologues permettent d'assurer une meilleure prise en compte des exigences liées à la transparence de la décision publique et ainsi prévenir la commission d'infractions pénales. La mission de conseil qui leur a été confiée par la loi vise à sensibiliser les élus locaux et les agents publics, et contribue à prévenir les risques déontologiques auxquels ils s'exposent ou exposent leur collectivité ou administration.

Cependant les règles applicables aux marchés publics sont d'une telle complexité que le recours à ces référents, dont le rôle est de conseiller les décideurs et agents publics sur le respect des règles dans le cadre de l'exercice de leurs missions, ne leur permet pas de se prémunir de toute erreur.

Les conséquences de cette jurisprudence apparaissent disproportionnées, d'autant qu'il existe d'autres mécanismes pour prendre en compte les erreurs commises dans l'attribution des marchés publics tels que le contrôle de légalité administrative exercé par le préfet ou encore le contrôle exercé par les cours régionales des comptes. Il est ainsi apparu nécessaire de revoir la rédaction de certains éléments constitutifs du délit de favoritisme et de prévoir une cause exonératoire de responsabilité dans certains cas très limités afin de circonscrire le champ de la répression pénale aux seuls manquements les plus graves tout en augmentant les quanta de peine afin de renforcer l'effet dissuasif de l'infraction.

En l'état de la rédaction actuelle, l'élément intentionnel du délit est établi dès lors qu'est caractérisé l'accomplissement, en connaissance de cause, d'un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats au contrat de commande publique. Le décideur public ne peut invoquer comme cause exonératoire de responsabilité son ignorance de cette législation. Or, dans les petites collectivités, la capacité d'expertise technique et juridique est parfois limitée et ne permet pas aux décideurs publics de s'appuyer sur des personnes qualifiées en matière juridique. Par ailleurs, dans les autres collectivités, les décideurs peuvent se méprendre de bonne foi sur le droit applicable.

De telles erreurs peuvent être d'autant plus légitimes que le droit de la commande publique est complexe et évolutif.

Dans une logique de sécurisation de l'action publique, le rapport Vigouroux recommande de revoir l'élément moral de ce délit et d'introduire une cause exonératoire de responsabilité lorsque le décideur public a agi dans le but de poursuivre un objectif d'intérêt général impérieux afin d'harmoniser son régime avec celui de la prise illégale d'intérêts.

Ainsi, le 1^o du présent article précise que le fait de procurer ou tenter de procurer doit avoir été commis « intentionnellement » et ne doit pas se trouver justifié par un motif impérieux d'intérêt général afin d'exclure du champ de la répression pénale les faits relevant de la négligence administrative.

Il s'agit de réserver la répression à ceux qui ont véritablement voulu contourner les règles applicables à l'attribution des marchés publics.

En parallèle, il est proposé d'augmenter les quanta de peine afin que l'auteur qui, par une grave méconnaissance de son devoir de probité, a porté préjudice à la collectivité publique ou a cherché délibérément à enrichir indûment un tiers, continue d'être exposé à de lourdes sanctions pénales.

2^o Clarifier la portée de l'erreur de droit

L'article 122-3 du code pénal, dans sa rédaction actuelle, consacre le principe selon lequel n'est pas pénalement responsable la personne qui justifie avoir cru par une erreur sur le droit qu'elle n'était pas en mesure d'éviter, pouvoir légitimement accomplir l'acte.

Le 2^o du présent article vise à clarifier l'état du droit existant et la portée de l'erreur de droit en reconnaissant explicitement que le fait de suivre une interprétation formelle de la règle de droit émanant de l'autorité administrative compétente pour veiller à son application peut caractériser une erreur de droit exonératrice de responsabilité pénale.

Il s'agit d'éviter les mises en cause injustifiées lorsque le décideur public a accompli les diligences normalement attendues pour prendre une décision dont l'illégalité est apparue a posteriori mais aussi de pas décourager l'action des décideurs publics alors même que l'intégralité des avis juridiques recueillis ne paraissent pas concordants.

Cette précision, qui répond ainsi à un objectif de prévisibilité de la norme, permet ainsi d'unifier les pratiques et de limiter les incertitudes jurisprudentielles.

3° Compléter les causes exonératoires de responsabilité pénale pour prendre en compte la particularité des missions exercées par les décideurs publics

Au terme d'une analyse coût/avantages, le décideur public peut choisir de méconnaître une disposition légale ou réglementaire pour assurer la protection du plus grand nombre.

Il convient donc de sécuriser l'action des décideurs publics qui adoptent de telles mesures après avoir arbitrés entre des intérêts divergents afin de répondre aux enjeux collectifs en matière de santé publique, environnementale et d'installations classées (en cas d'accident industriels notamment) ou encore en matière de sécurité civile (terrorisme, prise d'otage...)

Le 3° du présent article crée une nouvelle cause exonératoire de responsabilité à l'égard du décideur public qui, dans l'exercice de ses missions de service public, accomplit un acte nécessaire pour prévenir ou faire cesser un danger actuel ou imminent pour l'intégrité des personnes.

Cette disposition permet d'assurer aux décideurs publics, qui agissent de façon totalement désintéressée pour le bien public, que leur responsabilité pénale ne pourra être engagée si leurs agissements ne sont pas conformes au cadre applicable que de façon exceptionnelle lorsqu'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace.

Une telle évolution, qui répond à un objectif de prévisibilité de la norme, permet d'unifier les pratiques et de limiter les incertitudes jurisprudentielles quant à l'engagement de la responsabilité pénale des décideurs publics.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit ici de sécuriser juridiquement l'action des décideurs publics afin de limiter les mises en cause injustifiées et ne pas entraver excessivement l'action de ces derniers, en particulier en situation de crise, sans pour autant fragiliser l'équilibre entre moralisation de la vie publique et sécurisation des autorités publiques.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

1° Recentrer le délit de favoritisme sur les situations les plus inacceptables

Il aurait pu être envisagé de restreindre encore plus la répression en créant un dol spécial tenant à la volonté de procurer un avantage injustifié dans le cadre de l'attribution de marchés publics. Cette option n'a pas été retenue en raison de la difficulté – voire de l'impossibilité à rapporter la preuve d'une telle intention.

2° Clarifier la portée de l'erreur de droit

Le rapport de la mission Vigouroux envisageait, tout en l'écartant, la possibilité de remplacer la référence à l'erreur impossible à éviter par la référence, plus large, à une erreur difficilement surmontable afin de laisser une marge de manœuvre plus importante au juge pénal pour apprécier l'erreur de droit. Cette piste n'a pas été retenue, le rapport de la mission considérant qu'il n'était pas certain qu'elle puisse aboutir au résultat escompté voire qu'elle puisse conduire à une acceptation trop large de l'erreur de droit.

3° Compléter les causes exonératoires de responsabilité pénale pour prendre en compte la particularité des missions exercées par les décideurs publics

Le rapport Vigouroux proposait de limiter les possibilités de mises en cause pénale des personnes physiques qui accomplissent, dans le cadre de leurs fonctions de service public, une action nécessaire à la prévention ou la cessation d'un danger actuel ou imminent pour l'intégrité des personnes aux seules hypothèses de méconnaissance manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ou de faute d'une exceptionnelle gravité.

3.2. OPTION RETENUE

1° Recentrer le délit de favoritisme sur les situations les plus inacceptables

L'option retenue consiste à circonscrire le champ du délit aux seuls décideurs publics qui cherchent intentionnellement à octroyer un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires et de prévoir que l'infraction n'est pas caractérisée lorsque la personne ne pouvait agir autrement en vue de répondre à un motif impérieux d'intérêt général.

Par ailleurs, les quanta de peine sont portés de deux à cinq ans d'emprisonnement et de 200 000 à 500 000 euros d'amende.

2° Clarifier la portée de l'erreur de droit

L'option retenue, qui est celle proposée dans le rapport Vigouroux, consiste à expliciter la notion d'erreur de droit dans le code pénal.

3° Compléter les causes exonératoires de responsabilité pénale pour prendre en compte la particularité des missions exercées par les décideurs publics

L'option retenue consiste à créer un nouveau cas d'exonération de responsabilité pénale pour les décideurs publics. Il est ainsi prévu que n'est pas pénalement responsable, le décideur public qui, face à un danger actuel ou imminent menaçant l'intégrité des personnes physiques, accomplit dans l'exercice de ses missions de service public, un acte nécessaire pour prévenir ou faire cesser ce danger. Cette exonération n'est toutefois pas applicable en cas de disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace. Ce cas d'exonération de responsabilité se distingue de l'actuel état de nécessité prévu à l'article 122-7 du code pénal en ce qu'il ne s'applique qu'aux personnes agissant dans le cadre de leurs missions de service public. Son champ d'application est par ailleurs plus restreint puisqu'il ne s'applique pas en cas de danger pour les biens.

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 articles 432-14 et 122-3 du code pénal sont modifiés et l'article 122-7-1 du même code est créé.

Ces dispositions ne méconnaissent aucune disposition constitutionnelle. Elles permettent de garantir un équilibre entre la répression pénale et l'exigence d'efficacité de l'action administrative. L'aggravation des peines prévues en matière de favoritisme, en contrepartie de la restriction de son champ d'application, ne paraît pas manifestement disproportionnée.

Ces modifications relèvent du domaine de la loi en application de l'article 34 de la Constitution.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le présent article n'est contraire à aucun texte international ou européen.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'évolution du délit de favoritisme devrait, par ricochet, limiter les mises en cause des entreprises qui se sont vues attribuées le marché public litigieux pour des faits de recel de favoritisme.

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

Ces évolutions devraient favoriser l'action publique des collectivités territoriales, et notamment faciliter la mise en œuvre des procédures d'attribution des marchés publics.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Ces évolutions devraient favoriser l'action des services administratifs, et notamment faciliter la mise en œuvre des procédures d'attribution des marchés publics.

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 de l'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, 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 consulté, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis défavorable le 30 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 hexagonal.

Le présent article s'applique de plein droit dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, régies par le principe de l'identité législative. S'agissant des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, il convient de distinguer celles pour lesquelles leur statut prévoit l'application de plein droit des dispositions nationales en matière de droit pénal et de procédure pénale (Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, et Saint-Martin) des autres. Dans ces dernières, ainsi qu'en

Nouvelle-Calédonie, le législateur doit expressément prévoir l'application des nouvelles dispositions à ces territoires. Par conséquent, le compteur Lifou du code pénal devra être actualisé.

5.2.3. Textes d'application

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

Article 13 – Extension du bénéfice de la protection fonctionnelle en cas de mise en cause devant les juridictions financières

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'administration qui emploie un agent public civil ou militaire doit le protéger contre les menaces, violences, voies de fait, injures diffamation ou outrage dont il est l'objet.

Cette protection doit aussi être accordée lorsque l'agent fait l'objet de poursuites pénales ou d'une condamnation civile, sauf en cas de faute personnelle détachable du service.

Le champ des bénéficiaires est entendu de manière large, puisqu'il s'étend aux agents non titulaires recrutés à l'étranger par un contrat de droit local ou bien encore aux salariés mis à disposition par une entreprise de travail temporaire auprès d'une personne morale de droit public.

Cette protection a été d'abord consacrée en tant que principe général du droit par le juge administratif⁴¹ puis expressément rappelée par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

[La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires](#) a renforcé la protection fonctionnelle des agents et de leur famille en étendant cette protection aux ayants-droits de l'agent, et lorsque l'agent, sans faire l'objet de poursuites, est entendu en garde à vue ou en tant que témoin assisté.

[La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République](#) a introduit l'obligation de protection de l'agent à titre conservatoire en cas d'existence d'un risque grave à son intégrité physique.

Enfin, [la loi n° 2025-623 du 9 juillet 2025 visant à renforcer la sécurité des professionnels de santé](#) a étendu cette protection aux agents qui sans faire l'objet de poursuites pénales, sont en cause pénalement, dans tous les cas où le code de procédure pénale leur reconnaît le droit à l'assistance d'un avocat, en lien avec la décision n° 2024-1098 QPC du 4 juillet 2024, par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 134-4 du code général de la fonction publique inconstitutionnel en se fondant sur la différence injustifiée de traitement entre les agents entendus en garde à vue et ceux entendus sous le régime de l'audition libre.

⁴¹ CE, Sect., 26 avril 1963, *Centre hospitalier de Besançon*, n° 42783.

[L'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics](#) a mis en place, à compter du 1^{er} janvier 2023, un régime répressif de responsabilité rénové commun à l'ensemble des gestionnaires publics qu'ils exercent des fonctions d'ordonnateur, de comptable ou d'administration. Elle a également supprimé le régime spécifique de responsabilité pécuniaire des comptables publics et des trésoriers militaires.

Ainsi, comme pour le régime de responsabilité financière qui était précédemment sanctionné par la Cour de discipline budgétaire et financière (dont il s'inspire), sont notamment soumis à ce régime rénové les fonctionnaires ou agents civils ou militaires de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales ([article L. 131-1 du code des juridictions financières](#)).

Ce régime est désormais sanctionné en première instance par une chambre du contentieux au sein de la Cour des comptes, en appel par une Cour d'appel financière et en cassation par le Conseil d'État.

Ce régime répressif rénové permet notamment de sanctionner les gestionnaires publics qui, par une infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens publics, ont commis une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif.

Une telle infraction peut par exemple être retenue lorsqu'un gestionnaire public a manqué aux règles d'exécution des recettes par défaut d'organisation de la chaîne de recouvrement⁴² ou encore lorsqu'un gestionnaire public a manqué aux règles d'exécution des dépenses en décidant du versement d'une prime dépourvue de fondement légal et réglementaire⁴³.

Le caractère significatif du préjudice financier résultant de la faute est notamment apprécié au regard du budget total de l'organisme⁴⁴. Le préjudice financier doit constituer une vraie perte. Ce caractère significatif ne sera pas établi lorsqu'un organisme a vendu des biens à un prix de cession qui n'est pas inférieur à leur valeur nette comptable⁴⁵

⁴² [Cour d'appel financière, 11 mars 2026, Communauté de Commune de Marana-Golo, n°2026-03.](#)

⁴³ [Cour des comptes, chambre du contentieux, 6 février 2026, Ecole des Beaux-Arts de Nantes Saint-Nazaire, n°S-2025-0044.](#)

⁴⁴ [Cour des comptes, chambre du contentieux, 7 octobre 2024, Commune de Sainte-Eulalie-en Born, n°S-2024-1305.](#)

⁴⁵ [Cour des comptes, chambre du contentieux, 23 décembre 2024, Société Anonyme d'économie mixte Marseille Habitat et Société civile immobilière Protis Développement, n°S-2024-1604.](#)

Ce régime répressif de responsabilité, qui n'est toutefois pas de nature pénale, ne peut donner lieu à protection fonctionnelle en l'état actuel du droit.

1.1.1. Cas des agents publics⁴⁶

L'article [L. 134-4 du code général de la fonction publique \(CGFP\)](#) prévoit les différents cas dans lesquels la collectivité publique est tenue d'accorder sa protection aux agents publics mis en cause pénalement à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de leurs fonctions.

Une faute personnelle est notamment caractérisée lorsqu'elle révèle des préoccupations d'ordre privé, qu'elle procède d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice des fonctions publiques ou qui, eu égard à sa nature et aux conditions dans lesquelles elle a été commise, revêt une particulière gravité⁴⁷

Par exemple, un agent pourra bénéficier de la protection fonctionnelle lorsqu'il est entendu sous le régime de l'audition libre pour des faits d'atteinte à la liberté d'accès ou à l'égalité de traitement des candidats à un marché public dès lors que ces faits ont un lien avec sa fonction et qu'aucune faute personnelle ne peut lui être reprochée.

Plus précisément, le premier alinéa de cet article couvre les cas où l'agent public fait l'objet de poursuites pénales, lesquelles débutent à compter de la « *mise en mouvement de l'action publique* » à son encontre, ainsi que le Conseil d'État statuant au contentieux l'a précisé⁴⁸. Le deuxième alinéa, dont la rédaction résulte de l'article 6 de la loi n° 2025-623 du 9 juillet 2025 visant à renforcer la sécurité des professionnels de santé étend ce devoir de protection aux agents qui, sans faire l'objet de poursuites pénales, sont mis en cause pénalement (garde à vue, audition libre) ou font l'objet de mesures alternatives à ces poursuites dans tous les cas où le [code de procédure pénale](#) leur reconnaît le droit à l'assistance d'un avocat.

Les articles [L. 134-2](#) et [L. 134-3](#) du CGFP protègent l'agent public en cas d'engagement de sa responsabilité devant les juridictions civiles, en l'absence, là encore, de faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions.

Par une note du 2 avril 2024, la Secrétaire générale du Gouvernement (SGG) a indiqué que la protection fonctionnelle ne pouvait pas, en regard des articles L. 134-1 à L. 134-12 du CGFP, être accordée aux agents mis en cause devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes car ces poursuites ne sont ni civiles, ni pénales.

⁴⁶ Au sens de l'article L. 7 du code général de la fonction publique.

⁴⁷ [Conseil d'Etat, 3^{ème}-8^{ème} sous-sections réunies, 30 décembre 2015, n°391800.](#)

⁴⁸ CE, Sect., 19 novembre 1993, *Vedrenne*, n° 74235, au R. p. 323.

Cette position a été confirmée par le Conseil d'État qui s'est prononcé sur la question de l'octroi de la protection fonctionnelle aux gestionnaires publics mis en cause devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes par une décision du 29 janvier 2025⁴⁹.

Cette décision du Conseil d'État rappelle toutefois qu'il « est toujours loisible à l'administration de lui [l'agent public mis en cause] apporter un soutien, notamment par un appui juridique, technique ou humain dans la préparation de sa défense ».

A ce titre, le Premier ministre a précisé, dans une [circulaire du 17 avril 2025](#), la conduite à tenir pour accompagner les agents publics de l'État mis en cause dans le cadre du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. Cette note invite les administrations à proposer aux agents un accompagnement, adapté aux circonstances de chaque espèce, par le biais d'un interlocuteur dédié lui permettant de préparer au mieux sa défense (accès aux archives papier ou numériques de son service, appui à la préparation des auditions...).

1.1.2. Cas des militaires

L'article L. 4123-10 du code de la défense prévoit les cas dans lesquels l'Etat est tenu d'accorder sa protection aux militaires sujets d'une procédure pénale. Il couvre ainsi le cas du militaire qui fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle. Il couvre également, depuis l'intervention de la loi n° 2025-623 du 9 juillet 2025 mentionnée ci-dessus, celui du militaire mis en cause pénalement en raison de tels faits, qui ne fait pas l'objet de poursuites pénales ou qui fait l'objet de mesures alternatives à ces poursuites, dans tous les cas où le code de procédure pénale lui reconnaît le droit à l'assistance d'un avocat.

Le même article protège le militaire en cas d'engagement de sa responsabilité pour faute de service devant les juridictions civiles, sans que le conflit d'attribution ait été élevé, en l'absence de faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions.

La décision du Conseil d'État du 29 janvier 2025 précitée a établi que le régime de responsabilité des gestionnaires publics n'entre pas dans le champ d'application du principe général du droit à la protection fonctionnelle publique, qui impose à la collectivité publique dont dépend un agent de le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui, dans la mesure où une faute personnelle détachable du service ne lui est pas imputable, de lui accorder sa protection dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales, sauf s'il a commis une faute personnelle, et, à moins qu'un motif d'intérêt général ne s'y oppose, de le protéger contre les menaces, violences, voies de

⁴⁹ [CE, 29 janvier 2025, Société UGGC Avocats, n° 497840, aux T.](#)

fait, injures, diffamations ou outrages dont il est l'objet.⁵⁰ Dès lors, un militaire poursuivi devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes n'est pas fondé à se prévaloir de ce principe et la protection fonctionnelle ne saurait lui être accordée sur ce fondement.

Par suite, les militaires ressortissent également, en l'état actuel du droit, à la circulaire du Premier ministre du 17 avril 2025 déjà présentée.

1.1.3. Cas des élus locaux

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit un dispositif de protection fonctionnelle des élus locaux se traduisant par deux mécanismes, prévus aux articles [L. 2123-34](#) pour les communes, [L. 3123-28](#) pour les départements, [L. 4135-28](#) pour les régions, [L. 7125-35](#) pour la Guyane et [L. 7227-36](#) pour la Martinique :

- la protection accordée aux élus faisant l'objet de poursuites pénales et civiles ;
- la protection des élus victimes de violences, menaces ou outrages à l'occasion de leurs fonctions.

Le droit à la protection fonctionnelle a été étendu par la [loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local](#) à deux égards :

- le droit à la protection fonctionnelle a été élargi à l'ensemble des membres du conseil municipal, auparavant applicable aux seuls élus exerçant des fonctions exécutives, lorsque ceux-ci sont victimes de violences, menaces ou outrages à l'occasion de leurs fonctions ;
- l'élu qui fait l'objet de poursuites pour couvrir les situations dans lesquelles les élus visés font l'objet de mesures alternatives à des poursuites pénales et dans tous les cas où le code de procédure pénale leur reconnaît le droit à l'assistance d'un avocat peut également prétendre à la protection fonctionnelle.

Au regard de l'article [L. 131-1 du code des juridictions financières \(CJF\)](#), les présidents, vice-présidents et membres du conseil régional ou départemental, les maires, leurs adjoints et membres du conseil municipal, et les présidents élus de groupements de collectivités territoriales ne sont pas justiciables de la Cour des comptes, sauf dans des cas précis :

- dès lors qu'ils engagent leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition procurant à une personne physique ou morale un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature (article [L. 131-12](#) du CJF) ;

⁵⁰ S'agissant de l'existence de ce principe, voir CE, Section, 8 juin 2011, n° 312700.

- que leurs agissements donnent lieu à la condamnation de la personne publique à une astreinte en raison de l'inexécution totale, partielle ou l'exécution tardive d'une décision de justice et lorsqu'ils n'exécutent pas une décision de justice ayant condamné pécuniairement la collectivité qu'ils représentent (article [L. 131-14](#) du CJF) ;
- qu'ils se rendent coupables de gestion de fait, à savoir le maniement des deniers publics par une personne qui n'est pas un comptable public et qui n'agit pas pour le compte ou sous le contrôle d'un comptable public (article [L. 131-15](#) du CJF).

En l'état actuel du droit, un élu dont la responsabilité financière est recherchée devant la Cour des comptes, au titre des infractions pour lesquelles il serait justiciable devant la Cour, ne peut pas obtenir le bénéfice de la protection fonctionnelle.

En effet, la collectivité doit accorder une protection aux élus faisant l'objet de poursuites pénales à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de leurs fonctions. Or, les amendes infligées par la Cour des comptes n'ont pas le caractère d'une sanction pénale.

Aussi, les élus mis en cause pour leur responsabilité financière n'ont d'autre recours que leur assurance personnelle pour couvrir les frais de procédure pour assurer leur défense, notamment les frais d'avocat. Leur collectivité peut leur apporter un soutien, notamment par un appui juridique ou technique dans la préparation de leur défense, sans toutefois pouvoir compenser les coûts engagés par les élus à titre personnel dans le cadre de la procédure.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC) consacre le principe d'égalité devant la loi.

L'article 15 de la DDHC prévoit que la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. Cet article fonde la légitimité de l'ensemble des contrôles financiers publics ainsi que la responsabilité pécuniaire des agents publics.

L'article 16 de la DDHC consacre le droit à un recours effectif devant un juge indépendant et impartial dans le respect des droits de la défense. Ces droits de la défense impliquent « l'existence d'une procédure juste et équitable, garantissant l'équilibre des droits des parties » (décision du 28 juillet 1989 n°89-260 DC).

Par une décision n°2024-1106 QPC du 11 octobre 2024, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions selon lesquelles la protection fonctionnelle devrait bénéficier

à tout agent public ne sauraient constituer un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

La protection fonctionnelle constitue néanmoins l'expression d'un principe général du droit reconnu de longue date par le Conseil d'Etat (CE 26 avr. 1963, CH de Besançon, Lebon 243 pour les agents publics ; CE 5 mai 1971 n°79494 pour les élus).

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur la conciliation entre le principe d'égalité garanti par l'article 6 de la DDHC et l'application de la protection fonctionnelle.

Il a notamment pu établir que l'octroi de la protection fonctionnelle à un élu bénéficiant d'une délégation de signature, et non à un élu local ne disposant pas d'une telle délégation, était justifié. En effet, la différence de situation entre les deux élus justifie une différence de traitement quant à l'octroi de la protection fonctionnelle (décision n° 2024-1107 QPC du 11 octobre 2024).

De même, le Conseil constitutionnel a considéré que les agents publics pouvaient bénéficier d'une telle protection lorsqu'ils sont entendus en qualité de témoin assisté, placés en garde à vue ou lorsqu'ils se voient proposer une mesure de composition pénale, dès lors qu'ils ne se trouvent pas dans la même situation que les élus chargés d'administrer la commune, au regard notamment de la nature de leurs missions et des conditions d'exercice de leurs fonctions (décision n° 2024-1106 QPC du 11 octobre 2024).

Ces décisions récentes du Conseil constitutionnel confirment la liberté du législateur d'aménager le régime de protection fonctionnelle des élus locaux, sans être tenu à une harmonisation systématique avec celui des agents publics ou entre les différentes catégories d'élus. Le principe d'égalité, tel qu'interprété par le juge constitutionnel, n'impose pas une uniformité des dispositifs, mais n'exclut pas pour autant la possibilité d'une évolution législative vers une plus grande convergence. Ainsi, rien ne s'oppose à ce que le législateur choisisse d'étendre la protection fonctionnelle, soit à d'autres étapes de la procédure pénale pour les élus municipaux, soit à d'autres catégories d'élus, comme les conseillers régionaux.

Cette marge de manœuvre législative ouvre la voie à une adaptation du droit positif aux enjeux de sécurité juridique et de protection des acteurs publics.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La disposition envisagée respecte et permet de renforcer le respect des exigences procédurale découlant du droit au procès équitable, tel que garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

L'extension de la protection fonctionnelle permet ainsi notamment à l'agent de disposer de facilités nécessaires à la préparation de sa défense par l'accompagnement de l'administration et de son conseil le cas échéant.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le déploiement de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics génère une grande inquiétude de la part des agents des trois versants de la fonction publique. Les élus locaux partagent des préoccupations similaires.

Le tableau ci-dessous présente ainsi des données chiffrées s'agissant des agents publics :

Personnes ayant fait l'objet d'une ordonnance d'ouverture d'instruction dans les affaires RFGP ; personnes renvoyées ou non renvoyées et personnes condamnées ; personnes concernées par des affaires en cours d'instruction au 31 décembre 2025

(1er janvier 2023 – 31 décembre 2025)

	Nbre de pers. ayant fait l'objet d'une ord. ouverture instruction		Nbre de pers. renvoyées après instruction		Nbre de pers. condamnées	
		moyenne par an		moyenne par an		moyenne par an
Agents publics de CT, EPCI, EPL	132	44	42	14	14	5
Agents publics de l'État	105	35	13	4	9	3
Agent public d'EPN	34	11	10	3	8	3
Agents publics d'EPS	28	9	3	1	3	1
Agents publics des EP médico-sociaux	15	5		0		0
	314	105	68	23	34	11

Données issues de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), sur la base des données 2023-2025 du Parquet général près la Cour des comptes

Bien que son administration ou sa collectivité puisse apporter une forme d'accompagnement (conseil juridique, préparation aux audiences, etc), cela ne correspond pas au soutien prévu par les dispositions relatives à la protection fonctionnelle. L'agent public, le militaire ou l'élu local est contraint de financer lui-même, sur ses deniers personnels, les frais liés à la préparation de sa défense, faute de protection adéquate. Cette situation est d'autant plus préoccupante que ce type de contentieux, particulièrement technique, entraîne des procédures longues et coûteuses.

Dès lors, afin de pouvoir tirer pleinement les bénéfices de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics en termes de modernisation de l'action publique, il est nécessaire de proposer aux agents, à l'instar des dispositifs déjà en vigueur en matière civile ou pénale, la protection de leur administration ou de leur collectivité dès l'ouverture d'une instruction, et le cas échéant de poursuites devant les juridictions financières, dès lors, pour les élus qu'ils n'ont pas commis une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions. C'est dans ces circonstances que le présent projet de texte conduit à élargir la possibilité d'octroi de la protection fonctionnelle aux agents publics, militaires et élus locaux.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est d'élargir les possibilités d'octroi de la protection fonctionnelle aux agents publics, militaires et élus locaux dès l'ouverture d'une instruction, et le cas échéant de poursuites au titre des infractions prévues aux articles [L. 131-9](#) à [L. 131-15](#) du CJF à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de leurs fonctions.

L'intention du Gouvernement n'est pas de faire naître un régime de protection fonctionnelle de caractère automatique ou systématique. L'octroi de cette protection requerra une appréciation au cas par cas de l'Administration pour les agents publics et militaires et de l'organe délibérant pour les élus locaux.

Appliquée aux instances en matière de responsabilité des gestionnaires publics, la protection fonctionnelle se traduirait par la mise en place de l'ensemble des mesures de protection prévues actuellement en matière civile et pénale. Elle conduirait notamment à la prise en charge de tout ou partie des frais d'avocat de l'agent, du militaire ou de l'élu local permettant de l'accompagner pendant la procédure, de la première instance à la cassation le cas échéant. Si une amende devait être prononcée à son encontre, elle ne serait en revanche pas couverte par son administration ou sa collectivité.

La mesure proposée permettrait en outre d'accroître l'acceptabilité du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et d'atténuer certains comportements de surprotection allant à rebours des objectifs premiers de modernisation de l'action publique induits par la réforme.

Elle pourrait, par ailleurs, fluidifier la procédure juridictionnelle et favoriser la construction d'une jurisprudence en facilitant le recours à l'appel et à la cassation par les personnes concernées, le coût de la procédure étant actuellement considéré comme dissuasif.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'autre option envisagée était de conserver le cadre existant qui permet un accompagnement volontaire de la personne mise en cause sans élargir le bénéfice de la protection fonctionnelle en cas d'ouverture d'une instruction, et le cas échéant de poursuites devant les juridictions financières.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue vise à élargir le bénéfice de la protection fonctionnelle en cas de mise en cause devant les juridictions financières.

Les modifications proposées aux articles L. 134-4 et suivants du CGFP visent ainsi à étendre le droit commun de la protection fonctionnelle aux instances devant les juridictions financières au bénéfice des agents des trois versants de la fonction publique.

Le dispositif envisagé suivra ainsi les mêmes conditions que celles applicables dans les autres cas d'octroi de la protection. L'employeur sera ainsi tenu d'accorder la protection fonctionnelle sauf en cas de faute personnelle de l'agent. Le refus de l'administration pour un tel motif pourra le cas échéant faire l'objet d'un recours contentieux de la part de l'agent.

Les mesures possibles de protection seront ainsi les mêmes que dans le droit commun de la protection fonctionnelle (assistance de l'administration, notamment juridique, prise en charge des frais d'avocat, dispositifs de soutien).

A titre d'exemple, les situations suivantes pourraient conduire à l'octroi de la protection fonctionnelle : l'émission d'ordres de payer et de leur paiement au profit d'un escroc qui a usurpé l'identité d'un fournisseur ou d'un agent, véritable créancier

de l'organisme public (non-respect des règles d'exécution des dépenses) ou encore l'émission de bons de commande alors que la délégation de signature la permettant était devenue caduque, car le délégant avait changé (engagement d'une dépense sans habilitation).

A l'inverse, les situations suivantes pourraient conduire à ne pas octroyer la protection fonctionnelle : l'émission d'un bon de commande ou la signature d'un contrat dont le montant dépasse significativement le seuil de la délégation de signature (engagement d'une dépense sans habilitation), voire en l'absence même de délégation ou de compétence pour le faire (engagement sans habilitation) ou encore le maniement en lieu et place du comptable des fonds publics (gestion de fait) en considération du degré de connaissance du non-respect de sa compétence par le gestionnaire public et de l'ampleur des sommes en cause.

Les modifications proposées à l'article L. 4123-10 du code de la défense et aux articles L. 2123-34, L. 3123-28, L. 4135-28, L. 7125-35 et L. 7227-36 du CGCT visent à en faire de même au bénéfice des militaires et des élus locaux.

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'élargissement du bénéfice de la protection fonctionnelle en cas de mise en cause devant les juridictions financières implique de modifier les dispositions législatives suivantes :

- pour les agents publics, l'article L. 134-4-1 est créé et L. 134-12 du CGFP est modifié ;
- pour les militaires, l'article L. 4123-10 du code de la défense ;
- pour les élus locaux, les articles L. 2123-34, L. 3123-28, L. 4135-28, L. 7125-35 et L. 7227-36 du CGCT sont modifiés.

La proposition de réforme, qui permet de compléter le régime de protection fonctionnelle des agents publics et des élus, s'inscrit pleinement dans le respect des principes constitutionnels.

En effet, l'extension de la protection fonctionnelle aux procédures devant les juridictions financières renforce les droits de la défense, en permettant aux personnes concernées de bénéficier d'un appui juridique, technique ou humain dans la

préparation de leur défense, conformément aux exigences de la DDHC et à la jurisprudence administrative.

Cette mesure, en sécurisant davantage la situation des gestionnaires publics, participe à la fois de l'effectivité des garanties procédurales et de la préservation de l'intérêt général dans l'exercice des missions de service public. De plus, dans les deux décisions constitutionnelles précitées au 1.2, le Conseil constitutionnel précise qu'il serait loisible au législateur d'étendre le régime de la protection fonctionnelle, notamment aux élus ne disposant pas de délégation de signature et à d'autres actes de la procédure pénale.

Cela confirme la compétence du législateur pour définir le régime de protection fonctionnelle des élus locaux.

En outre, le Conseil constitutionnel rappelle dans son [commentaire](#) des deux décisions précitées du 11 octobre 2024 que l'obligation incombant à la collectivité publique de protéger ses agents et ses élus dans l'exercice de leurs fonctions est traditionnellement présentée comme reposant sur trois justifications principales : garantir le respect de l'État ou de la collectivité publique à travers celui qui est dû à ses agents et aux élus ; assurer le bon fonctionnement du service public en permettant aux agents et élus d'exercer sereinement et avec impartialité la mission qui leur est confiée ; tenir compte des sujétions imposées aux agents publics et aux élus locaux, et de la spécificité de leur mission, qui les exposent particulièrement au risque de voir mise en cause leur responsabilité personnelle.

La proposition de réforme répond à ces trois objectifs.

Ainsi, reconnaître le bénéfice de la protection fonctionnelle à l'ensemble des élus locaux et des agents qui seraient mis en cause devant les juridictions financières transformerait cette protection en une garantie statutaire sans tenir compte des sujétions et de la spécificité des missions exercées par la personne concernée.

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

➤ Pour les agents publics et les militaires :

Dans le projet annuel de performances relatif à la mission ministérielle « conseil et contrôle de l'État », la Cour des comptes présente un objectif annuel de 50 réquisitoires (premier acte de poursuites) sur la période 2026 à 2028. Cela traduit une stabilisation de l'activité par rapport à 2025. Dès lors, en se fondant sur les éléments connus des trois premiers exercices de mise en œuvre de la réforme (comme le nombre de personnes renvoyées devant la chambre du contentieux, dont agents relevant de la sphère Etat), le coût annuel de la mesure peut être estimé entre 200 000 € et 300 000 €.

➤ Pour les élus locaux :

Dans les communes de moins de 10 000 habitants, le coût engendré par la souscription d'un contrat d'assurance au titre de la protection fonctionnelle des élus fait l'objet d'une compensation par l'État dans les conditions fixées à l'article [L. 2335-1](#) du CGCT.

Concrètement, cette compensation prend la forme d'une sous-enveloppe de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, selon un barème déterminé à l'article [D. 2335-1-1](#) du CGCT (42 € pour un maire, 15 € par adjoint, soit des montants allant de 72 € pour les communes de moins de 100 habitants à 163 € pour les communes de 3 500 à 9 999 habitants).

En 2024, 33 967 communes ont bénéficié de la majoration « protection fonctionnelle » de la DPEL, contre 31 772 communes en 2023. Le montant réparti au titre de cette majoration a été de 3 358 289 € en 2024 contre 2 999 592 € en 2023.

L'adoption de cette nouvelle mesure n'entraîne pas, en elle-même, de modification de ce barème, mais il est possible qu'une demande en ce sens soit formulée par les collectivités territoriales et leurs groupements lors de l'examen du texte au Parlement.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'accorder la protection fonctionnelle à leurs élus en cas d'ouverture d'une instruction, et le cas échéant de poursuites devant les juridictions financières, sauf si ces élus ont commis une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions.

L'obligation de protection qui pèse sur les collectivités et leurs groupements à l'égard des élus est pris en charge sur les deniers publics de celle-ci.

Pour mémoire, les collectivités et leurs groupements sont tenues de souscrire dans un contrat d'assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de l'obligation de protection à l'égard de leurs élus. Le montant moyen estimé de ce contrat d'assurance s'élève à 42 € pour un maire, 15 € par adjoint (données utilisées pour le calcul de la compensation dans le cadre de la DPEL).

L'élargissement de la protection fonctionnelle à un nouveau risque (celui de la mise en cause des élus au titre des infractions financières) pourrait entraîner un renchérissement du coût du contrat d'assurance pris en charge par la collectivité.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Cet impact est négligeable. Le nombre de contentieux portés devant les juridictions financières reste relativement restreint et n'a pas vocation à augmenter avec la mise en œuvre de la disposition envisagée. L'impact sur les juridictions sera donc négligeable.

En outre, l'octroi de la protection fonctionnelle et la prise en charge de la défense de l'agent par un avocat aura un impact positif sur la charge de travail des administrations, qui accompagnent aujourd'hui les agents uniquement par des moyens internes.

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 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 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 gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil commun de la fonction publique (CCFP) a été consulté, à titre obligatoire, en application de l'article [L. 242-1 du code général de la fonction publique](#), et a rendu un avis favorable le 8 avril 2026.

Le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) a été consulté, à titre obligatoire, en application de l'article L. 4124-1 du code de la défense, et a rendu un avis favorable le 27 mars 2026.

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 défavorable le 30 avril 2026.

L'Assemblée de Guyane a été saisie à titre obligatoire, en procédure d'urgence, le 2 avril 2026, en application de l'article L. 7152-2 du code général des collectivités territoriales.

L'assemblée de Martinique a été saisie à titre obligatoire, en procédure d'urgence, le 2 avril 2026, en application de l'article L. 7252-2 du code général des collectivités territoriales.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

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

Toutefois, cette disposition entrera en vigueur dix jours après sa publication au *JORF* dans les collectivités du Pacifique.

5.2.2. Application dans l'espace

➤ Pour les agents publics et les militaires :

En ce qu'il modifie le code général de la fonction publique, sur le fondement des dispositions de l'article L.8 de ce code, le projet d'article s'applique de plein droit aux fonctionnaires et/ou agents publics de l'État dans toutes les collectivités ultramarines, sous réserve des dispositions particulières prévues pour ces collectivités.

En ce qu'il modifie le code de la défense, le présent article s'applique dans toutes les collectivités d'outre-mer. En effet, en application de l'article L. 1 de ce code, ses dispositions sont applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République, à moins qu'il n'en dispose autrement. Pour tenir compte des spécificités locales, le code de la défense prévoit des adaptations outre-mer dans la partie 6 « *dispositions relatives à l'outre-mer* » de sa partie législative. Toutefois, au regard de l'objet de la modification de l'article L. 4123-10 du code de la défense, aucune adaptation n'est à prévoir.

➤ Pour la fonction publique territoriale

D'une part, les dispositions du code général de la fonction publique s'appliquent de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et aux collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon. Dans ces trois dernières collectivités en revanche, en l'absence d'extension localement de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, la modification législative restera sans effet. D'autre part, aucune extension n'est prévue dans le Pacifique. Les dispositions du code général de la fonction publique ne s'appliquent pas à la fonction publique communale de Polynésie française qui est régie par l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs. En dehors des agents relevant de la compétence de l'Etat, les dispositions ne s'appliquent pas dans les îles Wallis-et-Futuna. Enfin, les dispositions du code général de la fonction publique ne s'appliquent pas en Nouvelle-Calédonie, la fonction publique locale relevant d'une compétence de la collectivité.

➤ Pour les élus locaux

Les dispositions du code général des collectivités territoriales s'appliquent de plein droit aux élus communaux des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'aux collectivités de Guadeloupe, La Réunion et Mayotte. Les dispositions s'appliquent également aux collectivités uniques de Guyane et de Martinique qui

disposent, quant à elles, de parties qui leur sont propres au sein du code général des collectivités territoriales.

Les dispositions ne s'appliqueront pas dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française, Wallis-et-Futuna) et en Nouvelle-Calédonie. En effet, l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics n'y a pas été étendue et ces territoires restent régis par l'ancien régime de responsabilité en l'absence d'un vecteur organique l'abrogeant. Il n'y a donc pas lieu d'y appliquer, à ce stade, la protection fonctionnelle correspondante.

5.2.3. Textes d'application

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

TITRE IV – DISPOSITIONS DIVERSES

Article 14 – Permettre à l’Office national des forêts (ONF) de continuer à percevoir les contributions légales obligatoires au titre du régime forestier

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

En application du 2° du I de [l’article L. 211-1 du code forestier](#), les bois et forêts susceptibles d’aménagement, d’exploitation régulière ou de reconstitution qui appartiennent aux collectivités territoriales, établissements publics, établissements d’utilité publique, sociétés mutualistes et caisses d’épargne relèvent du « régime forestier », sur décision de l’autorité administrative compétente (préfet ou ministre chargé des forêts selon que le propriétaire a émis un avis favorable ou non à l’application de ce régime).

Le régime forestier est mis en œuvre par l’Office national des forêts (ONF), établissement public national à caractère industriel et commercial, régis par les [articles L. 221-1 et suivants du code forestier](#). Les missions exercées par l’ONF au titre de ce régime sont définies par les [articles L. 214-1 à L. 214-14](#) et [R. 214-1 à R. 214-31 du code forestier](#).

Elles comprennent notamment :

- l’élaboration des documents de gestion durable des forêts, approuvés par le préfet de région ;
- la surveillance technique des forêts et la répression des infractions ;
- la désignation des arbres destinés à être récoltés et commercialisés ;
- la commercialisation des bois pour le compte du propriétaire ;
- le contrôle des coupes de bois ;
- la programmation des travaux forestiers et le suivi du renouvellement de la forêt ;
- l’émission d’un avis préalable sur les projets de travaux et d’occupation des terrains.

Ces missions de surveillance et de gestion durable des forêts réalisées par l’ONF sont notamment essentielles pour prévenir et réduire l’impact des incendies, en lien étroit

avec les collectivités territoriales et, en particulier les maires, dont les pouvoirs de police ont notamment pour objet de prévenir et faire cesser les incendies en vertu du [5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales](#)).

La rémunération de l'ONF pour l'exercice de ces missions est assurée sous deux formes :

- Principalement, par une contribution de l'Etat appelée « versement compensateur » votée en loi de finances (150 M€ en 2025). Cette contribution couvre environ 80% du coût de ces missions pour l'ONF, le taux étant variable selon les années en fonction de la conjoncture ;
- Accessoirement, par deux contributions obligatoires mises à la charge des propriétaires forestiers par [l'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979](#), qui couvrent environ 20 % du coût de ces missions pour l'ONF :
 - o une contribution appelée « contribution aux frais de garderie et d'administration » représentant 12 % (10 % dans les communes classées en zone de montagne au sens du 1° de l'article L. 113-2 du code rural et de la pêche maritime) du montant annuel hors taxe des produits issues des parcelles relevant du régime forestier pour les collectivités et autres personnes morales mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1 du code forestier (28 M€ en 2025) ;
 - o une contribution annuelle de 2 € par hectare pour les parcelles relevant du régime forestier et dotées d'un document de gestion au sens de l'article L. 122-3 du code forestier ou pour lesquelles l'ONF a proposé au propriétaire un document de gestion durable (5 M€ en 2025).

L'assiette de la contribution aux frais de garderie et d'administration est essentiellement constituée des produits de vente de bois des personnes citées au 2° du I de l'article L. 211-1 du code forestier et des locations de chasse (rendus possibles par l'entretien et la gestion de la forêt, la désignation des arbres à récolter et la commercialisation des bois), mais aussi, plus généralement, depuis la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, de tous les produits y compris en nature issus des occupations ou utilisations de toutes natures du sol et du sous-sol des parcelles au régime forestier.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En réponse à une question prioritaire de constitutionnalité qui lui a été posée à l'occasion d'un contentieux devant le Conseil d'Etat, le Conseil constitutionnel, dans

sa décision du 10 avril 2026⁵¹, a estimé que la contribution aux frais de garderie et d'administration constitue une imposition de toute nature au sens de l'article 34 de la Constitution, car son assiette « est sans rapport direct avec les prestations effectivement réalisées par l'Office national des forêts sur les bois et forêts soumis au régime forestier ». Il en a déduit que les dispositions de l'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979 qui servent de base pour la perception de ces frais étaient partiellement inconstitutionnelles en ce que le législateur avait omis de déterminer les modalités relatives au contrôle, au recouvrement, au contentieux, aux garanties et aux sanctions afférentes à ce type d'imposition.

Cette censure partielle du Conseil constitutionnel, avec effet immédiat, interdit à l'ONF de poursuivre le recouvrement de la contribution aux frais de garderie et d'administration représentant un sévère manque à gagner pour l'établissement.

L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi fixe les règles concernant : « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». Les dispositions fixant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature relevant du domaine partagé de la loi de finances et de la loi ordinaire⁵², le législateur ordinaire est bien compétent en l'espèce pour fixer les modalités de recouvrement de la contribution pour frais de garderie et d'administration et de la contribution additionnelle.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

⁵¹ [Décision n° 2026-1193 QPC du 10 avril 2026, Commune de Gourdon](#) [Contribution aux frais de garderie et d'administration des forêts relevant du régime forestier].

⁵² L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi fixe les règles concernant : « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». De telles dispositions peuvent aussi figurer dans la première partie de la loi de finances de l'année, en application du 2° de l'article 34 de la LOLF qui prévoit que la loi de finances de l'année comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat. Voir également : Cons. const., 27 juillet 1995, n° 95-365 DC : « *il résulte de l'ensemble de ces textes que les dispositions fiscales ne sont pas au nombre de celles qui sont réservées à la compétence exclusive des lois de finances et qu'elles peuvent figurer dans une loi ordinaire* ».

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 10 avril susmentionnée, a censuré les dispositions de l'article 92 de la loi de finances n° 78-1239 du 29 décembre 1978 pour 1979 en tant qu'elles ne fixaient pas les modalités de recouvrement de la contribution pour frais de garderie et d'administration perçue par l'ONF.

Il convient donc, afin que cet établissement puisse continuer à percevoir les financements nécessaires à l'exercice de ses missions de protection et de valorisation des forêts relevant du régime forestier, de compléter la loi pour définir les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties des contribuables et les sanctions applicables aux frais de garderie. Même si elle n'était pas concernée par la décision du Conseil constitutionnel, il convient par précaution d'apporter les mêmes précisions pour la contribution additionnelle de 2 € à l'hectare. Au regard des incidences financières de la décision du Conseil constitutionnel, la mise en place d'un cadre juridique sécurisé pour la perception de ces contributions est nécessaire dans les meilleurs délais.

En outre, seul le législateur est compétent pour fixer « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures », en vertu de l'article 34 de la Constitution. Par conséquent, une disposition législative est bien nécessaire pour préciser les modalités de recouvrement de ces contributions par l'ONF et permettre à l'établissement public de continuer à percevoir ces contributions, qui est indispensable au financement de ses missions d'intérêt général de surveillance et de gestion durable des forêts.

Dans un souci de lisibilité du droit, il est proposé d'inscrire les dispositions relatives à l'affectation de la contribution additionnelle (sans évolution de l'état du droit sur le principe d'affectation de cette contribution) et les dispositions révisées relatives à la contribution aux frais de garderie et d'administration (assiette, modalités de recouvrement,...) dans le code forestier.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les présentes dispositions visent à préciser l'assiette et déterminer les modalités de recouvrement de la contribution aux frais de garderie et d'administration au bénéfice de l'ONF afin que l'établissement puisse disposer des ressources nécessaires à l'exercice des missions de conservation et de valorisation des forêts des personnes morales relevant du régime forestier.

Suivant la décision du Conseil constitutionnel précitée, ces dispositions viennent définir les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties

des contribuables et les sanctions applicables à la contribution aux frais de garderie et d'administration.

Ce texte précise également la nature des produits sur lesquels est assise cette contribution.

Le présent dispositif définit également les modalités de recouvrement de la contribution à l'hectare due par les mêmes propriétaires à l'ONF en application du troisième alinéa de l'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979, afin de garantir la conformité de ces dispositions à l'article 34 de la Constitution.

Il détermine également le fait générateur de ces deux contributions.

Les présentes dispositions offrent ainsi des garanties procédurales supplémentaires aux personnes redevables de ces contributions et, en particulier, aux collectivités territoriales. Elles protègent ainsi, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, leur droit à un recours juridictionnel effectif, qui est garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

En outre, l'adoption des présentes mesures permettra à l'ONF de continuer à percevoir ces contributions, dont le produit est évalué à 33 millions d'euros en 2025, qui sont essentielles pour le financement de ses missions.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Une option aurait pu être de rétablir la base légale pour la contribution aux frais de garderie et d'administration due à l'ONF dans le cadre d'un projet de loi de finances mais le calendrier d'adoption de ce projet aurait fait peser un risque financier important pour l'établissement et ne lui aurait pas permis de remplir ses missions vis-à-vis des propriétaires forestiers visés au 2° du I de l'article L. 211-1 du code forestier, parmi lesquels les collectivités territoriales.

3.2. OPTION RETENUE

Par une décision du 10 avril 2026 (décision n° 2026-1193 QPC), le Conseil constitutionnel a censuré une partie des dispositions du deuxième alinéa de l'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979 relatives aux contributions pour frais de garderie et d'administration affectées à l'Office national

des forêts (ONF), sur le fondement de l'incompétence négative du législateur, qui aurait dû définir les modalités de recouvrement de cette imposition de toute nature.

D'une part, le présent article opère plusieurs modifications et créations d'articles dans le code forestier (I). Ainsi, il :

- actualise la nature des collectivités, dont les parcelles relèvent du régime forestier dès lors qu'elles remplissent les conditions fixées au 2° du I de l'article L. 211-1 du code forestier (1°) ;
- remplace, au 2° de l'article L. 223-1 du code forestier, les termes « frais de garderie et d'administration » par les termes « contribution obligatoires », qui incluent la contribution à l'hectare due à l'ONF (2°) ;
- remplace le titre du chapitre IV du titre II du livre II du code forestier, en cohérence avec la modification précédente et avec les termes retenus dans le reste du texte (3°) ;
- modifie la rédaction du premier alinéa de l'article L. 224-1 du code forestier relevant du chapitre précité pour y prévoir le principe du versement à l'ONF de la contribution aux frais de garderie et d'administration et de la contribution additionnelle (avec renvoi à d'autres articles pour la définition du taux/tarif et de l'assiette) et celui selon lequel l'ONF ne peut réclamer d'autres rétributions en dehors des contributions précitées aux personnes qui y sont redevables pour la mise en œuvre du régime forestier sur leurs parcelles. Cette rédaction permet de sécuriser la perception, au bénéfice de l'ONF, de la contribution aux frais de garderie et d'administration et de la contribution à l'hectare dues par les personnes morales précitées (4°) ;
- procède à une modification rédactionnelle au premier alinéa de l'article L. 224-2 (les mots : « des frais de garde » sont remplacés par les mots : « des contributions obligatoires mentionnées à l'article L. 224-1 ») par souci d'harmonisation rédactionnelle et de cohérence (5°) ;
- complète le chapitre IV du titre II du livre II du code forestier précité par trois nouveaux articles (6°) :
 - o Le premier article (article L. 224-3) précise l'assiette de la contribution aux frais de garderie et d'administration due à l'ONF, qui porte sur des produits y compris en nature, et précise les modalités de calcul du montant pour ces derniers. Il clarifie les éléments exclus de l'assiette ainsi que le champ du montant à défalquer dans le cas des produits de ventes de bois (façonnés). Ces dispositions se substituent à celles du deuxième alinéa de l'article 92 de la loi de finances pour 1979 (I). Cet article définit aussi le taux de cette contribution et précise la définition

juridique des communes de montagne qui bénéficient d'un taux de contribution réduit (en substitution des dispositions du premier alinéa de l'article 92 de la loi de finances pour 1979). Enfin, dans un souci de sécurité juridique, il détermine le fait générateur de cette contribution (III).

- Le deuxième article (article L. 224-4) fixe le montant de la contribution additionnelle due à l'ONF (I) ainsi que son assiette (II) (ces dispositions remplacent et complètent celles du troisième alinéa de l'article 92 de la loi de finances pour 1979). Dans un même souci de sécurité juridique, il détermine également le fait générateur de cette contribution (III).
- Le troisième article (article L. 224-5) définit, pour donner suite à la décision du Conseil constitutionnel, les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties des contribuables et les sanctions applicables aux contributions obligatoires dues à l'ONF pour la mise en œuvre du régime forestier. Il détermine notamment les modalités de déclaration des produits et frais sur la base desquels est calculée la contribution aux frais de garderie et d'administration (II). Il fixe les règles relatives au contrôle et aux sanctions associées à ces impositions, par renvoi aux procédures de droit commun prévues par le livre des procédures fiscales et le code général des impôts.

D'autre part, abroge l'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979, dont les éléments sont repris dans les dispositions précitées (II).

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 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979, modifie les articles L. 211-1, L. 223-1, L. 224-1 et L. 224-2 du code forestier et crée les articles L. 224-3, L. 224-4 et L. 224-5 dans ce même code.

Il vise à préciser les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties des contribuables et les sanctions applicables à la contribution aux frais de garderie et d'administration au bénéfice de l'ONF afin et de remédier à la déclaration d'inconstitutionnalité et de tirer les conséquences de la décision n° 2026-1193 QPC du 10 avril 2026.

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 dispositions ont un impact financier pour l'ONF, établissement public industriel et commercial. Elles ont pour objet de permettre à l'ONF de continuer à percevoir une contribution aux frais de garderie et d'administration due par les personnes morales mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1 du code forestier pour les parcelles qui relèvent du régime forestier et de sécuriser la perception de la contribution à l'hectare due par ces mêmes personnes morales au bénéfice de l'établissement. Le produit de ces contributions, qui représente un montant annuel de 30 à 35 M€ selon les années (33 millions d'euros en 2025), est nécessaire à l'exercice par l'établissement de ses missions de conservation et de valorisation des forêts des personnes précitées.

La non-perception de ce produit constituerait un risque financier important pour l'établissement et viendrait alourdir son recours à l'endettement et le coût qui y est associé, dans un contexte où l'ONF doit faire face à une hausse importante de ses charges, liées notamment au recours à la prestation pour l'exploitation des forêts.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les présentes dispositions ont pour effet de permettre à l'ONF de continuer de percevoir la contribution aux frais de garderie et d'administration due par les personnes morales mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1 du code forestier, pour tenir compte de la décision du Conseil Constitutionnel du 10 avril 2026. Elles apportent aussi des garanties procédurales nouvelles aux collectivités propriétaires de parcelles soumises au régime forestier dans le cadre du recouvrement de cet impôt.

Ces dispositions clarifient le fait que les dons, legs et subventions contribuant au financement d'opérations de travaux, d'aménagement ou d'entretien réalisées dans les parcelles relevant du régime forestier n'entrent pas dans l'assiette de la contribution aux frais de garderie et d'administration et viennent préciser la nature des produits sur lesquels est assise cette contribution.

Le montant de la contribution aux frais de garderie et d'administration est fonction de la conjoncture, il est fait ici l'hypothèse d'un montant constant sur le prochain triennal, pour un coût annuel de 30 M€, correspondant au produit moyen de cette contribution perçue au cours des dernières années.

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

Il est à noter que l'activité de surveillance et de gestion durable des forêts opérée par l'ONF dans les parcelles des propriétaires précités relevant du régime forestier permet notamment de prévenir et réduire l'impact des incendies.

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 permet à l'Office national des forêts de poursuivre ses missions de valorisation et de protection des parcelles appartenant aux personnes morales mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1 du code forestier relevant du régime forestier, dans un contexte de dépérissement des forêts dû au changement climatique et de lutte contre les gaz à effets de serre.

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.

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 la pollution.

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

Le présent article permet à l'Office national des forêts de poursuivre ses missions de valorisation et de protection des parcelles appartenant aux personnes morales mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1 du code forestier relevant du régime forestier, dans un contexte de dépérissement des forêts dû au changement climatique et de lutte contre les gaz à effets de serre.

Le régime forestier s'appuie sur une gestion durable et multifonctionnelle des forêts et vise à maintenir les différents services apportés par ces espaces. L'absence de maintien de mise en œuvre du régime forestier sur les parcelles des propriétaires précités qui doivent en relever, à défaut de financement suffisant de cette mission, doit induire une dégradation de la protection de ces espaces et de la préservation de la biodiversité, un des volants de la multifonctionnalité des forêts sur laquelle repose ce régime.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion 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 défavorable le 30 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.

Il est impératif de pouvoir rétablir la base légale de la contribution aux frais de garderie et d'administration et de sécuriser dans le même temps celle de la contribution à l'hectare, dont le produit constitue une part non négligeable des ressources de l'établissement ONF.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'appliquera tant en outre-mer que sur l'ensemble du territoire de la République française selon les règles de droit commun.

Ainsi, il s'appliquera dans les collectivités mentionnées à l'article 73 de la Constitution et pourrait également trouver à s'appliquer dans les collectivités d'outre-mer à statut particulier, dès lors que les lois organiques afférentes à ces territoires ne confient pas la compétence relative à la forêt à ces collectivités.

5.2.3. Textes d'application

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

CONSEIL D'ETAT

Assemblée générale

Séance du jeudi 7 mai 2026

N° 410831

**EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS**

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.