N° 757

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi portant **simplification** *des* **normes applicables** *aux* **collectivités territoriales** *(procédure accélérée),*

Par MM. Marc-Philippe DAUBRESSE et Jean-Michel ARNAUD,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda*, présidente ;* M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Marc-Philippe Daubresse, Mmes Laurence Harribey, Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset*, vice-présidents ;* Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, Lauriane Josende, M. Olivier Bitz*, secrétaires ;* M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Thani Mohamed Soilihi, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : **557**, **744**, **745**, **749** et **758** (2025-2026)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL **7**

I. UN CONSTAT PARTAGÉ : LA NÉCESSITÉ DE SIMPLIFIER LES NORMES LOCALES POUR REDONNER LEUR POUVOIR D'AGIR AUX ÉLUS LOCAUX **8**

II. UN TEXTE D'AMBITION MESURÉE MAIS COMPORTANT PLUSIEURS MESURES DE SIMPLIFICATION UTILES **9**

III. LA COMMISSION A PRÉCISÉ, RÉAJUSTÉ ET ENRICHI LE TEXTE **10**

A. LA COMMISSION A MODIFIÉ PLUSIEURS DISPOSITIFS AFIN DE LES COMPLÉTER ET D'EN PRÉCISER LA PORTÉE 10

B. LA COMMISSION A SUPPRIMÉ PLUSIEURS DISPOSITIFS JUGÉS INOPPORTUNS 11

C. LA COMMISSION A COMPLÉTÉ LE TEXTE EN Y INTÉGRANT DE NOUVELLES MESURES DE SIMPLIFICATION 12

1. En premier lieu, la commission a introduit de nouvelles dispositions destinées à favoriser la liberté des élus dans l'organisation du fonctionnement de leur collectivité et des organes qui lui sont rattachés *12*

2. En second lieu, la commission, à l'initiative de ses rapporteurs, a considérablement renforcé l'ampleur et la portée des mesures de simplification du droit de l'urbanisme prévue par le texte *13*

EXAMEN DES ARTICLES **15**

- *Article 1er* **Remplacement des membres dans les commissions de délégation de service public et les commissions d'appel d'offres** 15
- *Article 2 (supprimé)* **Simplification de la procédure de modification des statuts d'un EPCI** 19
- *Article 2* bis *(nouveau)* **Simplification de la procédure de rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre** 24
- *Article 3* **Possibilité de vote à main levée pour l'élection des vice-présidents des syndicats de communes et de syndicats mixtes fermés** 27
- *Article 3* bis *(nouveau)* **Extension du scrutin secret pour certaines décisions structurantes de l'établissement public de coopération intercommunale** 30
- *Article 3 ter* **Maintien en fonction des membres du bureau de l'EPCI jusqu'à l'installation du nouveau conseil communautaire** 32
- *Article 3* quater *(nouveau)* **Désignation par le conseil municipal du conseiller communautaire suppléant dans les communes de moins de 1 000 habitants ne disposant que d'un seul conseiller communautaire** 34
- *Article 3 quinquies (nouveau)* **Consécration du rôle du président sortant lors de l'ouverture de la séance d'installation du nouveau conseil communautaire** 38
- *Article 4* **Allongement du délai de convocation du conseil municipal pour l'élection, en cours de mandat, du maire ou d'un adjoint au maire** 41

- *Article 4 bis (nouveau)* **Extension du champ géographique dans lequel peut se réunir l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale**....44
- *Article 4* ter *(nouveau)* **Modalités d'information des conseillers municipaux des communes membres d'un syndicat mixte sur les affaires de l'établissement faisant l'objet d'une délibération**....45
- *Article 5* **Rehaussement du seuil d'opposition des communes membres d'un EPCI au projet de PLUi** 47
- *Article 5* bis *(nouveau)* **Permettre le transfert partiel de la compétence en matière de plan local d'urbanisme aux communautés de communes ou d'agglomération**....50
- *Article 6* **Création d'une convention préalable obligatoire pour les transferts de compétences entre communes et EPCI** 51
- *Article 7* **Envoi de convocations dématérialisées pour les conseils municipaux des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle**....54
- *Article 8* **Extension de la liste des compétences pouvant être déléguées aux exécutifs locaux** 57
- *Article 8* bis *(nouveau)* **Possibilité pour l'organe délibérant de déléguer au président du conseil régional ou départemental les décisions relatives au règlement conjoint des budgets des établissements publics locaux d'enseignement** 60
- *Article 9* **Expérimentation relative à l'attribution de bourses étudiantes en Bourgogne-Franche-Comté** 62
- *Article 10* **Divers assouplissements apportés aux régimes des conseils de développement des EPCI et des pôles d'équilibre territorial et rural**....62
- *Article 11* **Simplification de la fusion et de la dissolution des associations syndicales de propriétaires et élargissement de la procédure de dissolution d'office des syndicats d'assainissement des voies privées** 65
- *Article 12* **Suppression des compétences des préfets dans la police des routes à grande circulation du régime dérogatoire de police de la circulation dans certains départements d'Île-de-France** 70
- *Article 13* **Suppression de l'obligation de publier la fiche de poste en cas de renouvellement d'un contractuel**....72
- *Article 13* bis *(nouveau)* **Dérogation à l'obligation de publier la fiche de poste en cas de promotion interne d'un fonctionnaire territorial au sein d'un même employeur** 76
- *Article 14* **Suppression de l'obligation d'organiser une épreuve orale pour les concours sur titres de la fonction publique territoriale** 78
- *Article 15* **Possibilité transitoire de prolongation du congé spécial des fonctionnaires territoriaux après emploi fonctionnel et mise en extinction progressive de ce dispositif** 82
- *Article 16* **Allègement de la procédure de mise à disposition d'un fonctionnaire territorial** 89
- *Article 17 (supprimé)* **Suppression de la prise en compte de l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie pour l'établissement des listes d'aptitude pour la promotion interne** 94
- *Article 18* **Simplification du versement des subventions aux réseaux France Services** 98
- *Article 19* **Abrogation de l'interdiction de cumul de la DETR avec d'autres subventions de l'État** 98
- *Article 20* **Relèvement du seuil de fusion des budgets annexes en matière d'eau et assainissement**....99
- *Article 21* **Ratification de l'ordonnance sur le compte financier unique**....99

- *Article 21 bis (nouveau)* **Délai supplémentaire d'adoption de son budget, par une commune de moins de 3 500 habitants sur décision préfectorale** 99
- *Article 22* **Financement des travaux de rénovation énergétique par des syndicats mixtes** 100
- *Article 23* **Assouplissement des garanties d'emprunt avec l'Agence France Locale** 100
- *Article 24* **Réduction des attributions de compensation pour les communes ayant un potentiel financier par habitant élevé** 100
- *Article 25* **Suppression de l'incompatibilité entre parcs nationaux et régionaux** ... 100
- *Article 26* **Permettre à l'exécutif de définir les modalités de mise à disposition du public du projet de modification des SCoT et des PLU** 101
- *Articles 26* bis *et 26* ter *(nouveaux)* **Simplification des modalités de changement de destination de certains bâtiments situés en zone agricole ou naturelle** 103
- *Article 26* quater *(nouveau)* **Harmonisation des notions sur lesquelles reposent les régimes dérogatoires au plan local d'urbanisme** 108
- *Article 26* quinquies *(nouveau)* **Mise en cohérence rédactionnelle des régimes dérogatoires du code de l'urbanisme visant à la construction d'hébergements et de logements** 111
- *Article 26 sexies (nouveau)* **Dérogations au droit commun visant à permettre la construction de logements à usage de résidence principale** 112
- *Article 26 septies (nouveau)* **Élargissement du certificat d'urbanisme et de son régime de cristallisation aux mesures de dérogations au plan local d'urbanisme** 115
- *Article 26* octies *(nouveau)* **Possibilité pour les collectivités de soumettre les changements de sous-destinations des constructions à autorisation d'urbanisme** 120
- *Article 26* nonies *(nouveau)* **Présence de représentants de chaque schéma de cohérence territoriale au sein de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols** 122
- *Article 26* decies *(nouveau)* **Droit au dépassement de 20 % de l'enveloppe d'artificialisation théorique pour les communes et intercommunalités** 125
- *Article 27* **Supprimer la publication des conventions à l'aide personnalisée pour le logement** 127
- *Article 28* **Réduction du délai d'acquisition des biens sans maître** 129
- *Article 29* **Mesures de simplification pour faciliter le développement des stations de transfert d'énergie par pompage dans les zones non interconnectées** 133
- *Article 29* bis *(nouveau)* **Autorisation de bâtiments agricoles dans les espaces proches du rivage des communes littorales** 135
- *Article 29* ter *(nouveau)* **Dérogations au principe d'inconstructibilité dans la bande littorale des 100 mètres pour les lacs artificiels** 138
- *Article 29* quater *(nouveau)* **Intégration du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie au sein du plan d'aménagement et de développement durable de Corse** 140
- *Article 30* **Transmission de données fiscales utiles aux politiques du logement** ... 142
- *Article 31* **Simplification de la participation du publicpour les périmètres délimités des abords de monuments historiques** 142
- *Article 32* **Obligation d'information des tiers lors des reprises de sépultures en terrain commun** 143
- *Article 32* bis *(nouveau)* **Renforcement des obligations des assureurs dans le cadre de l'exécution des contrats d'assurance obsèques « en capital »** 151
- *Article 33* **Suppression de l'obligation de dépôt de devis-types en mairie et élargissement des possibilités d'intervention à domicile des opérateurs funéraires** .. 153
- *Article 33* bis *(nouveau)* **Encadrement de la désignation anticipée d'un opérateur funéraire dans les contrats d'assurance obsèques** 162

• *Article 34* **Renforcement des prérogatives du préfet en matière de création des crématoriums** 164
• *Article 35* **Suppression de l'obligation de création d'une caisse des écoles au sein des communes** 169
• *Article 35* bis *(nouveau)* **Suppression de l'obligation pour les communes de 1 500 habitants ou plus de créer un centre communal d'action social** 175
• *Article 36* **Simplification des procédures d'accès à certains droits pour les personnes atteintes d'un handicap et les personnes âgées en perte d'autonomie** 177
• *Article 37* **Réforme du fonctionnement du Conseil national d'évaluation des normes** 183
• *Article 38* **Limitation du droit syndical des agents occupant des emplois de préfet et de sous-préfet** 188
• *Article 39 (nouveau)* **Entrée en vigueur de la majoration de la durée d'assurance retraite des exécutifs locaux** 193

EXAMEN EN COMMISSION **195**

AUDITION DE MME FRANÇOISE GATEL, MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DÉCENTRALISATION **261**

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 *BIS* DU RÈGLEMENT DU SÉNAT **279**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES **283**

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES **285**

LA LOI EN CONSTRUCTION **287**

L'ESSENTIEL

Déposé le 15 avril 2026 sur le bureau du Sénat, le **projet de loi *portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales*** se présente comme le volet législatif de la démarche poursuivie par le Gouvernement en la matière.

Le texte entend ainsi répondre à un constat dressé depuis de nombreuses années par le Sénat : **les élus locaux sont aujourd'hui confrontés à un carcan normatif étouffant**, alimenté par une augmentation ininterrompue du nombre de règles applicables aux collectivités, qui se double d'un accroissement de leur complexité. Cette situation, qui **génère d'importants surcoûts, nuit *in fine* à l'efficacité de l'action publique locale** et entrave la capacité des élus à répondre aux attentes des citoyens ; il convient donc d'y remédier.

Composé de 38 articles, **le projet de loi comporte à cet effet diverses mesures de portée et d'importance inégales**. D'ambition mesurée, il propose **des modifications dans plusieurs domaines d'action des collectivités territoriales**, destinées à faciliter leur fonctionnement et celui de leurs organes, à simplifier la gestion des ressources humaines ou encore les règles applicables à certains services publics locaux.

Compte tenu de la diversité des dispositions de ce texte, la commission des lois a délégué au fond l'examen de certaines d'entre elles à la commission des finances (articles 18 à 24), à la commission de la culture, de l'éducation, du sport et de la communication (articles 9 et 31) et à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (article 25), saisies pour avis.

Partageant l'objectif poursuivi par ce texte, la commission y a apporté d'importantes modifications afin, d'une part, d'en **retirer les dispositifs qu'elle a jugés supplémentaires** préconisées ou défendues de longue date par le Sénat. À cette fin, la commission a adopté **95 amendements**, dont **23** présentés par ses rapporteurs.

I. UN CONSTAT PARTAGÉ : LA NÉCESSITÉ DE SIMPLIFIER LES NORMES LOCALES POUR REDONNER LEUR POUVOIR D'AGIR AUX ÉLUS LOCAUX

Le constat désormais partagé par tous peut être résumé de la manière suivante : **les élus locaux sont aujourd'hui confrontés à un carcan normatif étouffant**. Depuis plusieurs années, l'augmentation ininterrompue du nombre de règles applicables aux collectivités se double d'un accroissement de leur complexité.

Cette situation, qui s'accompagne d'un **désengagement de l'État territorial** régulièrement dénoncé par le Sénat, **nuit à l'efficacité de l'action publique et génère un sentiment d'impuissance, voire d'isolement, chez les élus locaux**, qui n'ont pas toujours les moyens financiers et techniques suffisants pour répondre aux attentes des citoyens dans leurs territoires. Conscient de ces difficultés et conformément à son rôle historique de garant de la qualité de la norme, le Sénat a signé dès 2016 une « charte de partenariat » avec le conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

En dépit d'une prise de conscience indéniable et de premières initiatives, la simplification des normes demeure en tête des priorités des élus locaux. Une nouvelle étape a donc été enclenchée par le Sénat avec **l'organisation, le 16 mars 2023, à l'initiative de la délégation aux collectivités territoriales, des « États généraux de la simplification des normes ».** Cette manifestation a abouti à la signature d'une **« charte de la simplification »** entre le Sénat et le Gouvernement.

Les engagements inscrits dans cette charte avaient notamment vocation à traduire les préconisations du **rapport de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales intitulé : « *Normes applicables aux collectivités territoriales : face à l'addiction, osons une thérapie de choc !* », publié en janvier 2023**.

D'après les auteurs de ce rapport, Françoise Gatel et Rémy Pointereau, **le code général des collectivités territoriales (CGCT) a triplé de volume entre 2002 et 2022**, tandis que le volume du code de l'urbanisme a progressé de 40 %.

Depuis 2023, **la délégation sénatoriale aux collectivités organise chaque année des « Assises de la simplification »** en présence du président Gérard Larcher et des représentants du Gouvernement, du CNEN et des associations d'élus locaux. Le 30 avril 2026 s'est tenue la cinquième édition de cet événement.

II. UN TEXTE D'AMBITION MESURÉE MAIS COMPORTANT PLUSIEURS MESURES DE SIMPLIFICATION UTILES

Sur la base du rapport relatif au mille-feuille administratif que lui a remis Boris Ravignon au mois de mai 2024, le Gouvernement a organisé en 2025 un « Roquelaure de la simplification », dont l'objectif consistait à faire émerger des solutions concrètes pour rendre l'action publique locale plus simple, plus efficace et plus lisible.

Essentiellement issues de ces travaux, les mesures de simplification proposées par le présent projet de loi sont réparties au sein de six titres.

Le titre Ier comporte diverses mesures destinées à **simplifier le fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements**. Il prévoit notamment, à cet effet, d'harmoniser et d'assouplir les modalités et les délais de convocation des conseils municipaux (articles 4 et 7), d'étendre la liste des compétences pouvant être délégués aux exécutifs locaux par les organes délibérants des collectivités (article 8), ou encore de simplifier les règles régissant la création et le fonctionnement de **certains organes, conseils, syndicats et établissements publics (articles 2, 3, 5, 10 et 11).**

Le titre II contient plusieurs articles présentés comme des **mesures de simplification de la gestion des ressources humaines**, tant en matière de recrutement (articles 13 et 14) que de gestion de la carrière des agents publics (articles 15 à 17).

Au sein du **titre III** figurent diverses **dispositions de simplification en matière de gestion budgétaire et financière**, dont l'examen a été délégué à la commission des finances, saisie pour avis.

Des mesures de simplification en matière d'urbanisme, d'environnement et de planification, dont la portée initiale apparaît modeste, sont également inscrites dans **un titre IV**. Certaines de ces dispositions n'en demeurent pas moins opportunes, à l'instar de la réduction à 15 ans du délai pour l'acquisition des biens sans maître (article 28), ou encore de l'harmonisation des règles procédurales applicables à la consultation du public en cas de modification de certains documents d'urbanisme (article 26).

Très hétérogène, **le titre V est intitulé « *Simplifications pour les services aux usagers* ».** Il opère, d'une part, des ajustements en matière de droit funéraire, en précisant les conditions dans lesquelles le maire doit informer les proches d'un défunt en cas de reprise d'une sépulture en terrain commun (article 32), en assouplissant la réglementation applicable aux opérateurs funéraires (article 33) ou encore en permettant au préfet de mieux réguler l'implantation des crématoriums sur le territoire (article 34). Il prévoit, d'autre part, des assouplissements bienvenus en rendant facultative la création d'une caisse des écoles (article 35) et en simplifiant les procédures à suivre pour l'obtention, par les personnes en situation de handicap, de certains droits et prestations (article 36).

Enfin, **le titre VI (« *Dispositions diverses* »)** comprend deux articles visant :

– d'une part, à rénover le fonctionnement du CNEN (article 37) afin de lui permettre de mieux jouer son rôle de vigie de l'impact technique et financier des projets de normes applicables aux collectivités territoriales ;

– d'autre part, à adapter les modalités de la défense des intérêts professionnels et moraux des agents occupant les emplois de préfet et de sous-préfet aux obligations et sujétions particulières applicables à ces fonctions (article 38).

III. LA COMMISSION A PRÉCISÉ, RÉAJUSTÉ ET ENRICHI LE TEXTE

A. LA COMMISSION A MODIFIÉ PLUSIEURS DISPOSITIFS AFIN DE LES COMPLÉTER ET D'EN PRÉCISER LA PORTÉE

Si la commission **a approuvé la mesure**, prévue par **l'article 1er**, visant à **faciliter le remplacement** des membres titulaires absents au sein des **commissions de délégation de service public** et des **commissions d'appel d'offres**, elle a également souhaité améliorer les règles applicables à leur composition. Elle a ainsi prévu **qu'en cas de démission d'un membre titulaire**, celui-ci soit **remplacé par le suppléant figurant sur la même liste**, afin de faciliter la réunion de ces commissions soumises à des règles de *quorum*.

À propos des **associations syndicales de propriétaires autorisées ou constituées d'office**, la commission est **revenue sur l'abaissement à un an, envisagé par l'article 11, de la durée d'inactivité susceptible de déclencher la dissolution d'office de ces structures**. Elle a estimé à cet égard que des difficultés conjoncturelles pouvaient affecter leur fonctionnement pour des durées inférieures à trois ans sans pour autant remettre en cause l'utilité de leurs services en termes d'aménagement.

Elle a, en outre, **assoupli le régime de la nouvelle convention** que le Gouvernement souhaite imposer aux communes et aux EPCI préalablement à tout **transfert de compétence**, en rendant cette convention **facultative**.

Parallèlement, la commission a apporté des ajustements aux dispositions de droit funéraire. Elle a, en particulier, **précisé la rédaction de l'article 32** qui crée, pour se conformer aux exigences constitutionnelles, une obligation pour le maire d'informer les tiers susceptibles de faire connaître l'opposition du défunt à la crémation en cas de reprise de sépulture en terrain commun. Afin de sécuriser la situation des maires au plan juridique, la commission a adopté un amendement de ses rapporteurs pour **renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les contours de cette obligation**

d'information et les modalités concrètes selon lesquelles le maire devra porter l'information à la connaissance des tiers (publicité, affichage, courriers, etc.).

À l'article 37 relatif au **fonctionnement du CNEN**, la commission s'est employée à **renforcer la prise en compte de ses analyses par le Gouvernement**, en astreignant ce dernier à une **obligation de motivation renforcée** pour l'ensemble des projets de texte législatif et réglementaire dans l'hypothèse où il choisirait de maintenir une version de son texte ayant reçu un premier avis défavorable du conseil national. Elle a également veillé à améliorer ses conditions de travail, en étendant l'**exigence de motivation** au recours par le Gouvernement au délai d'urgence d'examen de deux semaines.

Par ailleurs, soucieuse de garantir l'équilibre et la conventionnalité des dispositions de l'article 38, la commission a consacré le **droit des nouvelles associations professionnelles préfectorales nationales d'ester en justice** pour défendre les intérêts collectifs des agents qu'elles représentent, ainsi que leur **liberté d'expression dans les limites du respect des obligations s'attachant aux fonctions de préfet et sous-préfet**.

B. LA COMMISSION A SUPPRIMÉ PLUSIEURS DISPOSITIFS JUGÉS INOPPORTUNS

La simplification ne doit pas s'opérer au détriment de la liberté des communes.

La commission a par conséquent **supprimé l'article 5 qui aurait eu pour effet d'affaiblir le poids des communes membres d'un EPCI dans l'élaboration ou la révision d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)**.

Dans le même souci de **préserver la place des communes au sein de l'intercommunalité**, la commission a **supprimé l'article 2**, qui prévoyait de dispenser les communes membres de délibérer sur certaines modifications statutaires relatives à l'organisation de leur EPCI.

En matière de gestion des ressources humaines, **la commission a jugé inopportune l'abrogation progressive du congé spécial** applicable aux fonctionnaires territoriaux ayant occupé un emploi fonctionnel, prévu par **l'article 15**. En effet, celle-ci pourrait s'avérer **contre-productive au regard de ses effets attendus**, tant en termes de coût pour les collectivités que d'attractivité des emplois fonctionnels. La **commission a par conséquent supprimé cette extinction**, tout en **conservant les dispositions transitoires** permettant aux fonctionnaires concernés **d'atteindre l'âge de liquidation de leur pension de retraite**.

En outre, la commission a **supprimé l'article 17** qui **prévoyait de mettre fin à l'obligation** faite aux **présidents de centre de gestion** de veiller à ce que les **listes d'aptitude** de promotion interne **comprennent une part de**

secrétaires de mairie. Ce dispositif, issu d'une initiative transpartisane du Sénat, **n'est jamais entré en vigueur faute de décret d'application.** Il est néanmoins apparu **prématuré** à la commission **de renoncer à cet outil de valorisation statutaire** d'un **métier essentiel** au fonctionnement des petites communes rurales, sans lui substituer un mécanisme permettant d'atteindre l'objectif fixé par le législateur en 2023.

C. LA COMMISSION A COMPLÉTÉ LE TEXTE EN Y INTÉGRANT DE NOUVELLES MESURES DE SIMPLIFICATION

1. En premier lieu, la commission a introduit de nouvelles dispositions destinées à favoriser la liberté des élus dans l'organisation du fonctionnement de leur collectivité et des organes qui lui sont rattachés

La commission, par l'adoption de **plusieurs amendements relatifs au fonctionnement des EPCI**, a souhaité, d'une part, **assouplir des procédures jugées trop contraignantes**, notamment celles liées au **rattachement d'une commune nouvelle** ou aux formalités de convocation aux réunions de l'organe délibérant. D'autre part, elle a entendu **sécuriser le rôle des conseillers communautaires**, en prévoyant l'extension du scrutin secret pour certaines décisions structurantes de l'EPCI, ou encore en facilitant le remplacement des conseillers absents par leurs suppléants.

La commission s'est en outre montrée sensible au fait que nombre de communes de plus de 1 500 habitants aspirent légitimement à la possibilité d'exercer les missions des centres communaux d'action sociale (CCAS) **dans des conditions organisationnelles et fonctionnelles plus souples que celles d'un établissement public local**. Elle a donc rendu **facultative** pour l'ensemble des communes la création d'un CCAS. Toute commune pourra ainsi décider, **si elle le souhaite**, par délibération de son conseil municipal, de dissoudre son CCAS existant (article 35 *bis*). Dans l'hypothèse où elle aurait procédé à la dissolution de son centre ou ne l'aurait pas déjà créé, la commune sera tenue d'assurer directement les missions du CCAS, sous la vigilance d'une **commission communale pour l'action sociale associant la société civile**, ou de les transférer à un CIAS.

Toujours dans l'optique d'octroyer davantage de liberté et de souplesse aux élus, la commission a introduit, au sein d'un **nouvel article 3 *bis* issu d'un amendement des rapporteurs**, un mécanisme **permettant aux communes de moins de 1 000 habitants ne disposant que d'un seul siège au conseil communautaire de choisir l'élu appelé à exercer les fonctions de conseiller communautaire suppléant**. Le conseil municipal pourra ainsi délibérer pour désigner parmi ses membres le suppléant ; à défaut d'une telle délibération, ce dernier sera, comme c'est le cas aujourd'hui, désigné selon l'ordre du tableau.

La commission a **accueilli favorablement** les nombreux amendements visant **ouvrir le champ des délégations de compétences des organes délibérants aux exécutifs locaux**, par exemple en matière de **demande de subvention** des départements et des régions.

Elle a également adopté des dispositifs visant à clarifier les **modalités de transition à la suite du renouvellement général des conseils municipaux**, par exemple en prévoyant le maintien en fonction des membres du bureau sortant d'un EPCI jusqu'à l'installation du nouveau conseil communautaire.

2. En second lieu, la commission, à l'initiative de ses rapporteurs, a considérablement renforcé l'ampleur et la portée des mesures de simplification du droit de l'urbanisme prévue par le texte

S'appuyant sur les travaux menés par le Sénat depuis 2023, notamment les propositions du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation de juillet 2023, les rapporteurs ont proposé à la commission, qui les a suivis, d'introduire un **nouvel article 5 *bis*** ouvrant aux communes **la possibilité de transférer pour certaines d'entre elles seulement la compétence « plan local d'urbanisme » (PLU) à leur communauté de communes ou communauté d'agglomération de rattachement.** Il permet donc de sortir de l'alternative actuelle entre conservation de la compétence PLU par toutes les communes membres ou transfert à l'EPCI sur l'ensemble de son territoire.

La commission a également adopté plusieurs amendements portant articles additionnels après l'article 26 visant à **clarifier certains articles du code de l'urbanisme** et à **faciliter les dérogations** justifiées au PLU ou à **l'objectif local de consommation maximale d'espaces naturels, agricoles et forestiers**.

Les rapporteurs ont notamment considéré que les **tensions pesant actuellement sur le logement** pouvaient conduire à **une crise à brève échéance** si rien n'était fait. Afin de desserrer les contraintes pesant sur ce secteur, ils ont souhaité, par **un article additionnel 26 *bis***, **permettre aux maires et présidents d'EPCI de déroger aux règles du PLU** pour la construction de **logement à usage exclusif de résidences principales** dans les zones urbaines ou à urbaniser.

*

* *

Réunie le mercredi 17 juin 2026, la commission a **adopté** le projet de loi **ainsi modifié.**

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Remplacement des membres dans les commissions de délégation de service public et les commissions d'appel d'offres

L'article 1er vise à faciliter la réunion des commissions de délégation de service public et des commissions d'appel d'offres, aujourd'hui soumises à des conditions strictes de quorum imposant parfois une seconde convocation. Pour éviter que cette contrainte empêche la passation de marchés publics dans des délais satisfaisants, le dispositif propose de permettre au membre titulaire absent de pouvoir désigner son remplaçant au sein de l'assemblée délibérante, en cas d'indisponibilités des membres suppléants.

Approuvant, à l'instar de la grande majorité des associations d'élus, cette mesure, la commission a estimé qu'il était possible d'améliorer davantage les règles relatives à la composition de ces instances. Par un amendement COM-309, elle a prévu qu'en cas de démission d'un membre titulaire, le suppléant inscrit sur la même liste et venant immédiatement après lui puisse le remplacer. De cette manière, la réélection générale des membres de ces commissions n'aurait lieu qu'en cas d'absence ou d'empêchement de l'ensemble des suppléants d'une liste donnée.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

1. Les commissions de délégation de service public et les commissions d'appel d'offres répondent à des règles de composition spécifiques

a) La composition des commissions de délégation de service public et des commissions d'appel d'offres est fixée par le code général des collectivités territoriales

Lorsqu'une collectivité territoriale, son groupement ou son établissement public souhaite confier la **gestion d'un service public sous sa responsabilité à un acteur économique**, elle peut procéder à une **délégation de service public**[1]. L'article L. 1121-3 du code de la commande publique prévoit explicitement cette concession de services.

Dès lors, **son assemblée délibérante se prononce sur le principe de cette délégation**, après avis de la commission consultative des services publics locaux[2]. Une fois la décision de délégation entérinée, une **commission de délégation de service public** est mise en place afin d'analyser les dossiers de

[1] *Article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).*

[2] *La composition et les modalités de fonctionnement de cette commission sont prévues par l'article L. 1413-1 du CGCT.*

candidature et **dresser la liste des candidats admis à présenter une offre**[1], ainsi que le prévoit **l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT)**. Les travaux de la commission permettent d'éclairer l'autorité habilitée à signer la convention dans le choix du délégataire.

Par ailleurs, lorsque des marchés publics sont passés selon une **procédure formalisée dont la valeur estimée hors taxe est égale ou supérieure aux seuils européens**, le titulaire est **choisi par une commission d'appel d'offres**[2]. Cette commission, à l'instar de la commission de délégation de service public, analyse les dossiers de candidature et dresse une liste de candidats admis. Son examen des candidatures est suivi de l'examen des offres réalisées, conduisant à la désignation du soumissionnaire auquel le marché sera attribué[3].

Le CGCT prévoit que ces commissions sont **composées d'un nombre égal de membres titulaires et de membres suppléants**, élus **au sein de l'assemblée délibérante** à la **représentation proportionnelle au plus fort reste**[4]. Le nombre de membres diffère toutefois selon l'échelle démographique de la collectivité :

– lorsqu'il s'agit d'une région, de la collectivité territoriale de Corse, d'un département, d'une commune de 3 500 habitants et plus et d'un établissement public, la commission compte **six membres**, dont un **président** – l'autorité habilitée à signer la convention – et **cinq titulaires** ;

– lorsqu'il s'agit d'une commune de moins de 3 500 habitants, la commission compte **quatre membres**, dont un **président** – le maire ou son représentant – et **trois titulaires**.

Ce mode de désignation **assure ainsi le pluralisme des deux commissions, un membre titulaire ne pouvant pas être remplacé par n'importe quel membre suppléant.**

D'autres personnes peuvent participer, avec **voix consultative**, **aux réunions** de ces commissions, à l'instar du comptable de la collectivité, du représentant du ministre chargé de la concurrence ou encore d'agents de la collectivité ou de l'établissement public.

---

[1] *La commission examine, pour chaque candidat, leurs garanties professionnelles et financières, leur respect de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public.*

[2] *Article L. 1414-2 du CGCT. Les marchés publics des collectivités territoriales ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques, qui sont des marchés à procédure adaptée, ne sont donc pas soumis aux décisions de la commission d'appel d'offres.*

[3] *En cas d'urgence impérieuse, le marché public peut être attribué sans réunion préalable de la commission d'appel d'offres.*

[4] *Article L. 1411-5 et L. 1414-2 du CGCT.*

b) La réunion de ces commissions est soumise à des conditions strictes de quorum

Ces commissions ne peuvent en effet se réunir **qu'en présence de la moitié au moins de leurs membres ayant voix délibérative**[1]. Si ce *quorum n'est* **pas atteint** *lors de la première convocation, la* **commission est à nouveau convoquée**, *cette fois sans condition de quorum, sur le même ordre du jour.*

Les suppléants peuvent toutefois remplacer les membres titulaires empêchés *lors de délibérations qui peuvent en outre être organisées à distance*[2].

2. L'article vise à faciliter le remplacement des membres de la commission afin de permettre la tenue de celle-ci dès la première convocation

Plusieurs associations d'élus ont soulevé des **difficultés à réunir ces deux commissions dès la première convocation**, en raison de l'indisponibilité des membres titulaires et suppléants. La contrainte procédurale du quorum peut *de facto* **empêcher de procéder à des passations de marchés publics dans des délais satisfaisants**.

Par conséquent, l'article 1er modifie l'article L. 1411-5 du CGCT pour prévoir qu'un **membre titulaire absent peut, en cas d'indisponibilité des suppléants, désigner un membre de l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement public pour le remplacer**[3].

Les **modalités de désignation** du membre chargé de siéger sont laissées à la **libre appréciation des assemblées délibérantes**, qui pourront les préciser dans leur règlement intérieur. Cette souplesse permet notamment de **préserver les équilibres politiques** issus de la désignation initiale des membres de la commission, garantissant son pluralisme.

La **représentation proportionnelle**, obligatoire pour les commissions établies dans les communes de plus de 1 000 habitants[4] et par extension dans les établissements publics de coopération intercommunale[5], s'imposerait toutefois au choix du membre titulaire absent[6].

---

[1] *Au regard des effectifs décrits ci-dessus, cela correspond respectivement à trois et deux membres.*

[2] *Dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014* relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial.

[3] *Le dispositif s'applique également aux commissions d'appel d'offres, sur renvoi de l'article L. 1414-2 du CGCT.*

[4] *Article L. 2121-22 du CGCT.*

[5] *Article L. 5211-1 du CGCT.*

[6] *En toute logique néanmoins, celui-ci choisirait un membre de l'assemblée délibérante appartenant à son groupe politique.*

3. Soucieuse d'aller plus loin dans la facilitation du fonctionnement de ces deux instances, la commission a adopté cette mesure tout en prévoyant le remplacement du membre titulaire en cas de démission

En réduisant le nombre de cas où le quorum n'est pas atteint, cette mesure **faciliterait la réunion des commissions de délégation de service public dès leur première convocation**. Cet assouplissement a rencontré **l'assentiment de la grande majorité des associations d'élus** entendues par les rapporteurs au cours de leurs auditions.

La **commission a estimé qu'il était toutefois possible d'améliorer davantage les règles relatives à la composition de ces instances**, notamment au regard du vide juridique subsistant relatif **aux cas de démission des membres titulaires**. Interrogée par Intercommunalités de France à ce sujet, la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers a estimé qu'il appartient à chaque collectivité ou groupement de prévoir les règles de remplacement des membres de ces commissions. En l'état du droit, la démission d'un membre pourrait ainsi **conduire à la réélection générale des membres de la commission**, soit une procédure particulièrement lourde.

Par un amendement COM-309, la commission a prévu que, en cas de démission d'un membre titulaire, le **suppléant inscrit sur la même liste et venant immédiatement après lui puisse le remplacer en tant que titulaire**[1]. De cette manière, la **réélection générale des membres** de la commission ne serait nécessaire **qu'en cas d'absence ou d'empêchement de l'ensemble des suppléants d'une liste donnée**.

La commission a **adopté** l'article 1er **ainsi modifié**.

[1] *Dans cette optique, l'amendement prévoit également que l'élection des membres titulaires et suppléants a lieu à partir de la même liste. Le remplacement du suppléant devenu membre titulaire est assuré par le candidat inscrit sur la même liste, immédiatement après ce dernier. Cette mesure était d'ailleurs prévue pour les commissions d'appel d'offres par l'article 22 de l'ancien code des marchés publics.*

Article 2 (supprimé)

Simplification de la procédure de modification des statuts d'un EPCI

L'article 2 tend à simplifier la procédure de modifications des statuts d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) lorsque ceux-ci sont relatifs à leur organisation.

En l'état du droit, l'ensemble de ces modifications font l'objet d'une délibération de l'organe délibérant de l'établissement public et sont subordonnées à l'accord des conseils municipaux des communes membres dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement. Au terme de la procédure, la décision de modification est prise par arrêté du préfet de département.

Cet article vise à supprimer la délibération des communes membres pour toutes les modifications ne relevant ni des transferts de compétence, ni des évolutions de périmètre ou de durée, ni des questions faisant l'objet d'une procédure spécifique.

Les modifications qui relèveraient désormais de la seule décision de l'organe délibérant de l'EPCI pourraient néanmoins avoir des conséquences importantes sur l'équilibre des relations entre le groupement et ses communes membres. Soucieuse de préserver la collégialité de ces décisions et de ne pas fragiliser le « pacte intercommunal », la commission a par conséquent supprimé l'article 2.

1. La modification des statuts d'un EPCI repose sur l'intervention conjointe de l'établissement et de ses communes membres

a) La modification des statuts d'organisation d'un EPCI suppose l'accord de l'établissement et de ses communes membres

Un établissement public de coopération intercommunale est créé par arrêté préfectoral, lequel le dote de **statuts** qui doivent notamment mentionner[1] :

- la **liste des communes membres** de l'établissement ;
- le **siège** de celui-ci ;
- le cas échéant, la **durée** pour laquelle il est constitué ;
- les **compétences transférées** à l'établissement.

La **loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010** ***de réforme des collectivités territoriales***, dite « loi RCT », a réformé les règles applicables aux EPCI en matière de définition et de modification de leurs statuts.

Les **modifications des statuts d'un EPCI** peuvent notamment porter sur leur **périmètre**, sur les **compétences** qu'ils exercent ou encore sur leur **organisation**.

[1] *Article L. 5211-5-1 du CGCT.*

S'agissant des modifications d'organisation[1], elles concernent des évolutions de gestion courante de l'EPCI et sont examinées par son organe délibérant.

Après avoir délibéré sur les projets de modification, celui-ci doit **notifier sa décision au maire de chacune des communes membres**. À compter de la date de notification et à l'issue d'un **délai de trois mois**, le **conseil municipal** de chaque commune **doit s'être prononcé** sur la modification envisagée. En l'absence de délibération au cours de cette période, la décision du conseil est **réputée favorable** à la modification statutaire.

La décision de modification est toutefois **subordonnée à l'accord des conseils municipaux dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI**[2], c'est-à-dire :

– soit les **deux tiers** des conseils municipaux représentant **plus de 50 %** de la population totale ;

– soit **plus de la moitié des conseils municipaux représentant plus des deux tiers** de la population totale.

Au terme de cette procédure, la décision est prise **par arrêté du préfet de département intéressé**.

b) Les autres catégories de modifications statutaires obéissent à des procédures propres qui conservent la collégialité de la décision

(1) Les modifications relatives au périmètre

L'article L. 5211-18 du CGCT encadre **l'extension du périmètre de l'EPCI par l'adhésion de nouvelles communes membres**[3]. L'initiative de cette extension appartient à la commune adhérente, à l'organe délibérant de l'établissement ou au préfet de département.

Cette **adhésion nécessite l'accord de l'ensemble des parties prenantes** (organe délibérant de l'EPCI, communes pressenties à l'adhésion, communes déjà membres, qui disposent d'un délai de trois mois pour

---

[1] *Ces modifications sont définies en creux, soit l'ensemble des modifications autres que celles relatives aux articles L. 5211-17 à L. 5211-9 du même code, d'une part. Celles-ci concernent le transfert, par les communes membres d'un EPCI à ce dernier ou inversement, de certaines compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi, mais aussi le périmètre de l'EPCI, qui peut être étendu ou réduit en cas de retrait d'une commune membre. Elles sont détaillées ci-dessous. D'autre part, sont exclues de ce champ les dispositions relatives à la dissolution des EPCI. Au sein du CGCT, les articles relatifs à la dissolution des EPCI sont les article L. 5212-33 et L. 5212-34 pour les syndicats de communes ; les articles L. 5214-28 et L. 5214-29 pour les communautés de communes ; l'article L. 5215-42 pour les communautés urbaines ; les articles L. 5216-9 et L. 5216-10 pour les communautés d'agglomération ; l'article L. 5217-7 pour les métropoles. Les conditions financières et patrimoniales des dissolutions sont précisées aux articles L. 5211-25-1 et L. 5211-26 du CGCT.*

[2] *Article L. 5211-5 du CGCT.*

[3] *La procédure est simplifiée pour les communautés urbaines, selon l'article L. 5215-40 du CGCT.*

se prononcer)[1]. L'extension prévue ne doit toutefois pas remettre en cause les conditions imposées lors de la création de l'établissement.

À l'inverse, une **commune peut également se retirer d'un établissement public auquel elle était adhérente**, sauf lors de la phase pendant laquelle l'EPCI procède à l'harmonisation progressive des taux d'imposition sur l'ensemble de son territoire.

L'article L. 5211-19 du CGCT[2] précise que ce retrait n'est possible qu'avec l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI et des communes membres, selon les **mêmes conditions de majorité et de délai que celles relatives aux modifications d'organisation**.

Les **conséquences du retrait** sont la rétrocession des biens mis à disposition, le partage des équipements réalisés par EPCI et la réduction du périmètre des syndicats mixtes auxquels appartenaient le cas échéant l'EPCI dont la commune se retire. Le préfet définit lui-même les conditions financières et patrimoniales du retrait à défaut d'accord entre les parties.

(2) Les modifications relatives aux compétences

Les **communes membres** d'un EPCI peuvent décider de **lui transférer tout ou partie de certaines de leurs compétences** dont le transfert n'est pas prévu par la loi, ainsi que **les biens, équipements ou services publics** nécessaires à leur exercice.

Les **règles** relatives à ces modifications, prévues par **l'article L. 5211-17 du CGCT,** sont **similaires** à celles relatives aux modifications de périmètre et d'organisation. Le transfert de compétence doit recueillir l'accord de l'organe délibérant comme celui des communes membres, dans les mêmes conditions de majorité et toujours à l'issue d'un délai de trois mois. Le cas échéant, il est prononcé par arrêté préfectoral.

L'EPCI est alors **substitué de plein droit aux communes qui le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes relatifs aux compétences transférées**. Celles-ci **peuvent néanmoins être restituées** à chacune des communes membres selon les mêmes modalités[3].

(3) Les autres types de modifications statutaires

Le tableau ci-dessous mentionne l'ensemble des autres modifications statutaires exclues du champ des articles L. 5211-16 à L. 5211-20 du CGCT et faisant l'objet de **procédures propres** :

---

[1] *Une telle extension peut également intervenir lors d'une transformation ou d'une fusion d'EPCI.*
[2] *Cet article ne s'applique ni aux communautés urbaines ni aux métropoles. En outre, d'autres procédures dérogatoires au droit commun existent, par exemple pour les communautés de communes (article L. 5214-26 du CGCT) ou pour les syndicats (articles L. 5212(29 à L. 5212-30).*
[3] *Article L. 5211-17-1 du CGCT.*

Catégories	*Articles*	*Objet*
Dispositions communes	L. 5211-6-1	Répartition des sièges au sein de l'organe délibérant
	L. 5211-41	Transformation d'un EPCI-FP en une autre catégorie d'EPCI-FP
	L. 5211-41-1	Transformation et extension du périmètre d'un EPCI-FP
	L. 5211-41-2	Transformation d'un syndicat de communes en communauté de commune ou communauté d'agglomération
	L. 5211-41-3	Fusion entre un EPCI et au moins un EPCI-FP
	L. 5211-61	Transfert de compétence d'un EPCI-FP à un syndicat de communes ou un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de l'établissement public
Syndicats de communes	L. 5212-27	Fusion de syndicats de communes et syndicats mixtes
	L. 5212-29 à L. 5212-30	Retrait dérogatoire d'une commune d'un syndicat de communes
	L. 5212-32	Adhésion d'un syndicat de communes à un EPCI
Communautés de communes	L. 5214-26	Retrait dérogatoire d'une commune d'une communauté de communes
	L. 5214-27	Adhésion d'une communauté de communes à un syndicat mixte
Communautés urbaines	L. 5215-21 et L. 5215-22	Transferts de compétence
	L. 5215-40 et L. 5215-40-1	Admission de nouvelles communes
Communautés d'agglomération	L. 5216-7	Évolutions de périmètres
	L. 5216-11	Retrait dérogatoire d'une commune d'une communauté d'agglomération
Métropoles	L. 5217-7	Évolutions de périmètres

2. L'article vise à simplifier la procédure pour certaines modifications statutaires en supprimant la délibération des communes membres

L'article 2 du projet de loi vise à **alléger la procédure actuelle prévue par l'article L. 5211-20 du CGCT**. Il **supprime la délibération des communes membres pour les modifications statutaires** prévues par cet article et confie ainsi à l'organe délibérant de l'EPCI la compétence exclusive pour statuer sur ses modalités d'organisation.

Cette suppression n'est toutefois mise en œuvre que dans les cas de modifications « *de faible portée* » et **ne concerne donc pas les transferts de compétences ou les évolutions de périmètre ou de durée, pour lesquels les communes membres continueront d'être consultées**[1].

Ces évolutions peuvent, à titre d'exemple, concerner le nom du groupement, son siège ou encore les structures dont est membre l'établissement.

La direction générale des collectivités locales (DGCL) justifie cette suppression par la **volonté de faciliter les modifications de faible ampleur, qui sont parfois retardées ou abandonnées en raison des contraintes administratives associées à la procédure actuelle pour les services des EPCI et des communes**.

Dans un souci d'harmonisation, la mesure est par ailleurs **étendue** aux établissements publics **en Polynésie française**.

3. Soucieuse de préserver la collégialité des décisions en intercommunalité, la commission a supprimé cet article

Si les modifications relatives à l'organisation d'un EPCI sont les seules à ne pas faire l'objet d'un régime juridique spécifique, elles n'en sont pas moins susceptibles de produire des effets concrets et importants sur l'équilibre intercommunal. Supprimer la délibération des communes membres reviendrait **à priver celles-ci de toute capacité d'expression sur des évolutions pouvant affecter directement leur fonctionnement ou leur situation financière**.

Par exemple, les communes membres d'un EPCI pourraient ne plus être consultées sur le **transfert de la contribution[2] au service départemental d'incendie et de secours (SDIS)**[3], y compris dans le cas où l'établissement ne souhaiterait plus se substituer à ses communes membres pour le versement de cette charge. Les flux financiers entre l'EPCI et les communes s'en trouveraient modifiés sans que les communes n'aient pu se prononcer sur une telle évolution.

---

[1] *L'ensemble des procédures de modification listées dans le tableau ci-dessus, qui font l'objet de dispositions propres, ne seraient pas non plus concernées par cette simplification.*

[2] *Ces dispositions statutaires déterminent la répartition de certaines charges ou contributions.*

[3] *Article L. 1424-35 du CGCT.*

Cela pourrait également concerner la conclusion de **conventions de prestations de services avec des tiers**[1], susceptibles de modifier les conditions d'accès des communes à certains services ou d'avoir également des conséquences tarifaires.

L'Association des maires de France (AMF), entendue par les rapporteurs, souligne également les risques que pourrait présenter cette mesure sur la **répartition des contributions financières pour les syndicats de communes et les syndicats mixtes**, lorsque les modalités de calcul de ces contributions figurent dans leurs statuts. Leur modification peut entraîner une augmentation ou une diminution de la participation financière de certaines communes, ce qui justifie que celles-ci soient consultées au préalable.

Face au **risque d'altération de l'équilibre des relations entre l'EPCI et ses communes membres**, et dans le souci de **préserver la collégialité des décisions** pour l'ensemble des procédures de modifications statutaires, la commission **a adopté un amendement COM-310 supprimant cet article**.

La commission a **supprimé** l'article 2.

Article 2 bis *(nouveau)*
Simplification de la procédure de rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre

Issu de l'adoption d'un amendement du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER), l'article 2 *bis* a pour objet d'assouplir la procédure visant à déterminer à quel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) sera rattachée, à la suite de sa création, une commune nouvelle regroupant des communes appartenant à des EPCI-FP distincts. À cet effet, il prévoit de supprimer, aux différents stades de la procédure, l'obligation de consulter les conseils municipaux de l'ensemble des communes membres desdits établissements.

Favorable à cet assouplissement procédural qui figurait à l'article 1er de la proposition de loi *visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles* adoptée par le Sénat en février 2026, la commission a adopté l'article 2 *bis* ainsi rédigé.

[1] *Les règles comptables de telles prestations de services sont codifiées à l'article L. 5211-56 du CGCT.*

1. Une procédure particulière est prévue par la loi afin de déterminer l'EPCI de rattachement de la commune nouvelle

Lorsque les communes constitutives d'une commune nouvelle appartiennent à des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) distincts, le CGCT prévoit une **procédure particulière visant à déterminer l'établissement auquel sera rattachée la commune nouvelle**.

Dans cette hypothèse, les communes appelées à former une commune nouvelle doivent en premier lieu indiquer, par délibérations de leurs conseils municipaux, à quel EPCI-FP elles souhaitent que la commune nouvelle soit rattachée[1]. Dans sa version issue de la loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016[2], le II de l'article L. 2113-5 du CGCT précise les conditions de majorité dans lesquelles les communes constitutives se prononcent sur un tel rattachement.

Aux termes de cet article, « *[lorsqu'au] moins la moitié des conseils municipaux des communes incluses dans le périmètre de la commune nouvelle, représentant au moins la moitié de sa population, ont délibéré en faveur de son rattachement à un même* » EPCI-FP, le préfet de département saisit pour avis :

– l'organe délibérant de l'EPCI-FP en faveur duquel les communes constitutives ont délibéré ;

– les organes délibérants des autres EPCI-FP dont les communes constitutives sont membres ;

– les conseils municipaux des communes membres de ces EPCI-FP.

Ces organes délibérants doivent alors se prononcer sur le rattachement envisagé dans un délai d'un mois.

En l'absence de souhait de rattachement formulé par les communes constitutives ou en cas de désaccord du préfet du département avec le souhait qu'elles ont formulé, ce dernier saisit **la commission départementale de la coopération intercommunale ()** d'une proposition de rattachement à un autre EPCI-FP. Dans ce cas, le préfet sollicite de nouveau l'avis des organes délibérants des collectivités précédemment mentionnés, qui se prononcent dans un délai d'un mois.

La CDCI peut également être saisie par les EPCI-FP concernés par le projet de « fusion » ou leurs communes membres, en cas de désaccord avec le souhait de rattachement formulé par les conseils municipaux des communes constitutives.

Lorsqu'elle est ainsi saisie, la CDCI se prononce dans un délai d'un mois et peut :

---

[1] *Sixième alinéa de l'article L. 2112-2 du CGCT.*

[2] *Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016* tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

– confirmer, à la majorité de deux tiers de ses membres, le souhait de rattachement formulé par les communes constitutives. À défaut, la commune nouvelle devient membre de l'EPCI-FP choisi par le préfet ;

– lorsqu'elle est saisie par les EPCI-FP ou leurs communes membres, se prononcer, à la majorité des deux tiers de ses membres, en faveur d'une proposition de rattachement de la commune nouvelle à un autre EPCI-FP que celui en faveur duquel ont délibéré ses communes constitutives. Dans ce cas, l'avis de l'ensemble des EPCI-FP et de leurs communes membres est de nouveau sollicité sur cette « contre-proposition » de rattachement. Dans cette hypothèse, le rattachement est subordonné à l'approbation de l'EPCI-FP et de la moitié de ses communes membres, représentant au moins la moitié de sa population.

Si aucune proposition n'est adoptée par la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres, ou si la contre-proposition de rattachement n'est pas approuvée par l'EPCI concerné ou la moitié de ses communes membres, le souhait de rattachement initialement formulé par les communes constitutives est validé.

In fine, l'arrêté de création de la commune nouvelle doit comporter le nom de l'EPCI-FP dont elle est membre, ce qui entraîne le retrait des leurs propres EPCI-FP des communes constitutives.

Par dérogation (III du même article L. 2113-5 du CGCT), lorsque l'une des communes constitutives était membre d'une **communauté urbaine ou d'une métropole**, le préfet de département prononce le rattachement d'office de la commune nouvelle à cet EPCI-FP.

2. La commission a approuvé l'allègement de la procédure par la suppression de l'obligation de consulter l'ensemble des communes membres des EPCI-FP concernés

Issu de **l'adoption d'un amendement (COM-163 rect.)** du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER), l'article 2 *bis* tend à modifier l'article L. 2113-5 du CGCT afin de supprimer l'obligation de consultation, aux différentes étapes de la procédure, de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres de chaque EPCI-FP concerné par le projet de rattachement.

Seuls les organes délibérants de ces EPCI-FP seraient ainsi consultés, c'est-à-dire à la fois l'établissement auquel il est envisagé de rattacher la commune nouvelle et celui ou ceux auxquels les communes constitutives appartiennent encore.

Le dispositif aboutirait également, en cas de nouvelle proposition de rattachement soumise par un des EPCI-FP à la CDCI et approuvée par cette dernière à la majorité des deux tiers de ses membres, de s'affranchir de l'obligation de recueillir l'approbation de la moitié des conseils municipaux

des communes membres, représentant au moins la moitié de la population de l'EPCI-FP auquel le rattachement est envisagé. Seul ce dernier aurait alors à se prononcer pour valider l'intégration en son sein de la commune nouvelle.

Les rapporteurs ont accueilli favorablement cette simplification, déjà adoptée par le Sénat à l'article 1er de la proposition de loi *visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles* adoptée par le Sénat en février 2026. Elle permettra d'assouplir une procédure relativement lourde, tout en préservant le pouvoir d'initiative des communes constitutives et l'exigence d'approbation du rattachement par l'ensemble des EPCI-FP concernés.

La suppression de l'obligation de consulter l'ensemble des communes, sans lever à elle seule un obstacle à la création de communes nouvelles, permettra **d'accélérer et d'alléger la procédure**, notamment pour le préfet, qui est bien souvent contraint de solliciter un grand nombre de communes.

La commission a **adopté** l'article additionnel 2 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 3

Possibilité de vote à main levée pour l'élection des vice-présidents des syndicats de communes et de syndicats mixtes fermés

L'article 3 vise à permettre aux organes délibérants des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés de **déroger au scrutin secret pour l'élection des vice-présidents. Le passage au vote à main levée doit toutefois être décidé à l'unanimité des délégués de l'organe délibérant de cette structure.**

Les auditions des rapporteurs ont mis en exergue la lourdeur procédurale que peut représenter un tel scrutin, alors même que les désignations du bureau de ces établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre font souvent l'objet de consensus. Jugeant cette mesure de simplification bienvenue et suffisamment encadrée, la commission a donc adopté cet article, modifié par un amendement de coordination outre-mer.

1. Si le scrutin secret demeure la norme pour l'élection des vice-présidents des syndicats intercommunaux, le code général des collectivités territoriales prévoit des dérogations à ce principe

a) L'élection des vice-présidents des syndicats communaux et intercommunaux se déroule au scrutin secret

EPCI sans fiscalité propre[1] créés par la loi du 22 mars 1890, les **syndicats de communes associent des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal**. Ils peuvent être formés pour une durée déterminée ou non, afin d'exercer une ou plusieurs compétences.

Celles-ci sont le plus souvent relatives à la construction et à l'aménagement d'équipements scolaires, le traitement et la distribution de l'eau ou encore la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

Créés en 1995, les **syndicats mixtes fermés** sont, quant à eux, constitués de communes et d'EPCI, ou exclusivement d'EPCI. Ils permettent **d'exercer des compétences sur un territoire dépassant le périmètre de chaque EPCI,** à l'instar de l'élimination des ordures ménagères ou de la gestion des transports urbains. Ils sont par ailleurs **soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes**[2].

Le **bureau de ces EPCI** est composé, en sus du président, d'un ou **plusieurs vice-présidents**, et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres. En l'état du droit[3], les vice-présidents, à l'instar des autres membres du bureau, sont **élus selon les dispositions de l'article L. 2122-7 du CGCT** relatif à l'élection du maire d'une commune, au **scrutin uninominal secret et à la majorité absolue**[4]. Ce mode de scrutin individuel exclut par conséquent toute obligation de parité[5].

Ces élections ont lieu à la suite du renouvellement général des conseils municipaux, selon l'article L. 5211-8 du CGCT.

---

[1] *Ils dépendent donc des contributions des communes membres. Celles-ci peuvent adhérer à un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM), exerçant plusieurs compétences, pour une partie seulement de celles-ci, selon l'article L. 5212-16 du CGCT.*

[2] *À l'exception des pôles métropolitains, qui regroupent plusieurs EPCI à fiscalité propre, dont l'un compte plus de 100 000 habitants. Leurs règles de fonctionnement, en grande partie similaires à celles d'un syndicat mixte, sont fixées par l'article L. 5731-1 du CGCT.*

[3] *Article L. 5211-10 du CGCT.*

[4] *Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité, le candidat le plus âgé est élu. Ces dispositions ont été précisées par la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025* portant création d'un statut de l'élu local.

[5] *Conseil d'État, 23 avril 2009, décision n° 319812.*

Par ailleurs, le **nombre de vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant lui-même**. Il ne peut être supérieur à 20 % de l'effectif total de cet organe et ne peut excéder quinze vice-présidents. Cette limite est fixée à vingt pour les métropoles[1].

b) La dérogation au scrutin secret existe d'ores et déjà pour certaines catégories de désignation au sein de ces syndicats

Si le **scrutin secret** demeure une règle répandue pour les élections des délégués et des bureaux au sein du bloc communal, en cela qu'il permet notamment **d'atténuer les risques de pressions politiques**, il peut être remplacé par un vote à main levée dans un **objectif de simplification des procédures de désignation**.

L'article **L. 5211-7 du CGCT** précise ainsi que les **syndicats de communes** sont administrés par un organe délibérant composé de **délégués élus par les conseils municipaux des communes**, dans les mêmes conditions que pour le bureau. En revanche, il est possible pour le conseil municipal de **déroger à l'application du scrutin secret**, lorsque ce choix est décidé **à l'unanimité**.

Ces dispositions s'appliquent également aux syndicats mixtes fermés[2], ou encore aux conseils municipaux eux-mêmes lorsqu'il y a lieu de procéder à une nomination ou à une présentation[3].

2. L'article vise à permettre, de manière encadrée, l'élection des vice-présidents de ces syndicats par un vote à main levée

Les auditions menées par les rapporteurs ont mis en lumière **certaines difficultés de mise en œuvre des règles actuelles d'élection des vice-présidents de ces syndicats**. En effet, l'exigence d'un vote au scrutin secret « *se révèle disproportionnée dans les situations, fréquentes, où le choix des vice-présidents fait l'objet d'un accord unanime préalablement arrêté au sein de l'organe délibérant* », comme le rappelle la DGCL.

Dès lors, l'article 3 tend, par la création d'un **article L. 5211-10-1 B au sein du CGCT**, à permettre aux organes délibérants des syndicats de communes de **décider de ne pas procéder par scrutin secret aux nominations des vice-présidents**.

Cette décision, prise **à l'unanimité**, s'appliquerait également, par renvoi, aux **syndicats mixtes fermés**.

---

[1] *Il est possible pour l'organe délibérant d'un syndicat de déroger à cette limite, en fixant un nombre de vice-présidents inférieur ou égal à 30 % de son propre effectif, lorsque la décision est prise à la majorité des deux tiers.*

[2] *Article L. 5711-1, alinéa 5 du CGCT.*

[3] *Article L. 2121-21, alinéa 6 du CGCT.*

3. La commission a jugé cette mesure de simplification bienvenue et suffisamment encadrée

La commission constate que le maintien de l'obligation du scrutin secret peut conduire à un **allongement significatif de la durée de la séance d'installation du bureau**, sans que cette garantie supplémentaire apparaisse nécessaire dans les situations où un consensus préalable existe entre les délégués.

En outre, le dispositif apparaît **suffisamment encadré pour garantir la liberté de vote des élus**, le passage au vote à main levée ne pouvant se produire que s'il reçoit l'assentiment de la totalité des délégués de l'organe délibérant.

Les désignations du bureau d'un EPCI sans fiscalité propre **faisant couramment l'objet de consensus**[1], les **risques de pressions politiques** dans le cas d'un vote à main levée **sont réduits**.

En cohérence avec les demandes de plusieurs représentants d'associations d'élus locaux, la commission **a adopté cette mesure de simplification bienvenue**, en l'assortissant d'un **amendement n° COM-311 pour prévoir son application en Polynésie française**.

La commission a **adopté** l'article 3 **ainsi modifié**.

Article 3 bis *(nouveau)*
Extension du scrutin secret pour certaines décisions structurantes de l'établissement public de coopération intercommunale

La commission a adopté cet article additionnel tendant à prévoir que les votes au sein de l'organe délibérant d'un EPCI ont lieu au scrutin secret pour une série de décisions structurantes pour l'EPCI.

1. Des votes au sein de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale qui se tiennent en principe au scrutin public

En vertu du premier alinéa de l'**article L. 5211-1 du CGCT**, les dispositions relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des EPCI, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions régissant le fonctionnement de cet organe.

[1] *L'association France Urbaine, entendue au cours des auditions menées par le rapporteur, précise d'ailleurs que les associations intercommunales seraient défavorables à l'extension de cette dérogation aux EPCI à fiscalité propre,* « pour des raisons de droits de l'opposition et de mode de scrutin ».

Aux termes du troisième alinéa de l'**article L. 5211-11-1 du même code**, les votes au sein du conseil d'un EPCI « *ne peuvent avoir lieu qu'au* ***scrutin public*** », organisé soit par appel nominal, soit par scrutin électronique. Toutefois, par dérogation à ce principe, il est prévu qu'**une demande de vote secret peut être adoptée**, auquel cas le président de l'EPCI reporte le point de l'ordre du jour à une séance ultérieure qui ne peut se tenir par visioconférence.

Les modalités selon lesquelles peut être adoptée une demande de vote secret au sein du conseil d'un EPCI n'ayant pas été précisées par l'article L. 5211-11-1 précité, ce sont les dispositions de l'**article L. 2121-21 du CGCT**, relatives aux modalités de vote au sein des conseils municipaux, rendues applicables aux EPCI par l'article L. 5211-1 du même code cité plus haut, qui sont observées, de sorte qu'**il est voté au scrutin secret soit lorsqu'un tiers des membres présents le réclame, soit lorsqu'il y a lieu de procéder à une nomination ou à une présentation**.

Les demandes de scrutin secret doivent être **motivées**[1] et le non-respect des dispositions précitées de l'article L. 2121-21 du CGCT peut constituer un vice de forme constitutif d'une irrégularité substantielle de nature à entacher la légalité de la délibération correspondante[2].

2. La position de la commission : préserver la liberté de vote des conseillers communautaires sur des décisions structurantes pour l'EPCI

À la faveur de l'adoption d'un amendement **COM-78** de Kristina Pluchet, la commission a adopté le présent article additionnel prévoyant que, au sein de l'organe délibérant d'un EPCI, les votes au scrutin secret sont de droit pour une **série de décisions regardées comme particulièrement importantes pour l'établissement** :

– l'adoption du budget ;

– l'institution et la fixation des taux des taxes ;

– la délégation de la gestion d'un service public ;

– l'approbation du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ;

– la mise en œuvre de tout projet d'investissement structurant d'intérêt intercommunal dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret.

Ces dispositions, qui visent à renforcer la **liberté de vote** des conseillers communautaires sur des questions structurantes pour l'EPCI, sont inspirées de la proposition de loi n° 174, déposée le 2 décembre 2024 par Kristina Pluchet, visant à *garantir la liberté de vote des conseillers communautaires*.

---

[1] *Réponse ministérielle du 14 septembre 2023 à la question écrite n° 06760 du 18 mai 2023 d'Hervé Maurey.*

[2] *CE, 6/2 SSR, 21 juin 1993,* Commune d'Évry-Grégy-sur-Yerre, *n° 103407, aux Tables.*

Si l'amendement adopté a introduit ces dispositions à l'article L. 5211-1 du CGCT, leur déplacement à l'article L. 5211-11-1 du même code, relatif aux modalités de vote au sein des conseils d'EPCI, pourrait être envisagé.

La commission a **adopté** l'article additionnel 3 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 3 ter

Maintien en fonction des membres du bureau de l'EPCI jusqu'à l'installation du nouveau conseil communautaire

Au sein d'un EPCI, le **mandat des membres du bureau prend fin en même temps que celui des membres de l'organe délibérant** en vertu de l'article L. 5211-10 du CGCT. Une circulaire du 4 mars 2026 a par ailleurs confirmé que le régime applicable au maintien en fonction du maire et de ses adjoints était transposable aux membres du bureau d'un EPCI.

Toutefois, l'interprétation retenue par certaines préfectures à l'occasion des élections municipales et intercommunales de 2026 a conduit à considérer que les fonctions des conseillers communautaires délégués, bien qu'ils soient membres du bureau, prenaient fin dès le jour des élections municipales. L'article additionnel adopté par la commission, à l'initiative des amendements COM-81 rect. et COM-34 de Nadine Bellurot et Anne-Sophie Patru, vise donc à lever toute ambiguïté sur la continuité des fonctions des membres du bureau sortant jusqu'à l'installation de leurs successeurs.

1. Les membres du bureau de l'EPCI demeurent en fonction jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant

En vertu de l'article **L. 5211-2** du CGCT, les règles relatives au fonctionnement du conseil municipal sont **applicables à l'organe délibérant des EPCI**.

Il en va notamment ainsi des dispositions relatives aux maires et aux adjoints, qui s'appliquent à l'ensemble des membres du bureau de l'EPCI[1], notamment en ce qui concerne le **régime applicable au maintien de leurs fonctions**.

[1] *À l'exception des dispositions relatives aux incompatibilités avec les fonctions de maire, prévues par l'article L. 2122-4 du CGCT.*

Le **début des fonctions** d'un maire et des adjoints coïncide avec leur **élection**, qui a lieu au cours de la séance d'installation du nouveau conseil municipal sous la présidence du doyen d'âge[1].

En ce qui concerne la **cessation des fonctions**, l'article **L. 2122-15 du CGCT** prévoit que le maire et les adjoints **continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs**, sous réserve des exceptions prévues par la loi[2].

Au sein des EPCI, les **fonctions des membres du bureau prennent fin en même temps que celles des membres de l'organe délibérant**, en vertu de l'article **L. 5211-10** du CGCT. Or, à la suite du renouvellement général des conseils municipaux, les conseillers communautaires demeurent en fonction **jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant de l'EPCI**[3]. Leur mandat ne prend donc fin à la même date que celui des conseillers municipaux qu'en cas d'annulation de l'élection renouvelant intégralement le conseil municipal.

À cet égard, la circulaire du 4 mars 2026 *relative à l'élection des exécutifs locaux des conseils municipaux et communautaires et au fonctionnement des organes délibérants* tend **à confirmer l'application du régime précité pour les membres du bureau d'un EPCI**[4]. Elle précise par ailleurs qu'en cas « *d'empêchement définitif du président, qu'il résulte d'une démission, d'un décès ou d'une annulation juridictionnelle de l'élection, le vice-président qui suit dans l'ordre de l'élection occupe provisoirement les fonctions de président* ».

En outre, elle indique qu'en cas de vacance d'un siège de conseiller communautaire au sein du bureau, il est procédé à une nouvelle élection pour désigner un nouveau membre du bureau. Le renouvellement est intégral en cas de présidence vacante.

Ce dispositif garantit ainsi la **continuité du fonctionnement de l'EPCI** et la gestion des affaires courantes jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant.

---

[1] *Article L. 2122-8 du CGCT. Les mêmes dispositions sont applicables à la séance d'installation du nouveau conseil communautaire, en vertu de l'article L. 5211-9 du CGCT.*

[2] *En cas de renouvellement intégral du conseil et à partir de son installation, ces fonctions sont exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau.*

[3] *Article L. 273-5 du code électoral.*

[4] *Y compris pour les conseillers communautaires délégués, soit les membres du bureau ayant reçu délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant, à l'exception de certaines dispositions prévues par l'article L. 5211-10 du CGCT.*

2. La position de la commission : sécuriser juridiquement le maintien en fonction des conseillers communautaires délégués jusqu'à l'installation du nouveau conseil communautaire

Selon l'association des maires de France, certaines préfectures ont considéré, à l'occasion des élections municipales de mars 2026 et des élections intercommunales qui s'en sont suivies, que **les fonctions des conseillers communautaires délégués, pourtant membres du bureau, prenaient fin le jour des élections municipales**.

Une telle interprétation du droit en vigueur est toutefois de nature à **entraver le bon fonctionnement des EPCI**, au regard notamment du **délai séparant le renouvellement des conseils municipaux de l'installation du nouveau conseil communautaire**, qui intervient au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant l'élection des maires[1].

Il paraît dès lors pertinent de **sécuriser juridiquement l'interprétation déjà retenue par la circulaire précitée**. La commission a donc adopté un article additionnel, issu des amendements **COM-81 rect.** et **COM-34** de Nadine Bellurot et Anne-Sophie Patru, prévoyant que l'ensemble des membres du bureau sortant, y compris les conseillers communautaires délégués, **continuent d'exercer leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs.**

La commission a **adopté** l'article additionnel 3 *ter* **ainsi rédigé**.

Article 3 quater *(nouveau)*
Désignation par le conseil municipal du conseiller communautaire suppléant dans les communes de moins de 1 000 habitants ne disposant que d'un seul conseiller communautaire

Issu de l'adoption d'un amendement des rapporteurs, l'article 3 *quater* tend à permettre au conseil municipal des communes de moins de 1 000 habitants ne disposant que d'un seul siège au conseil communautaire de désigner le conseiller communautaire suppléant par délibération du conseil municipal.

Jugeant cette mesure de nature à apporter de la souplesse aux petites communes rurales, la commission a adopté cet article.

[1] *Articles L. 5211-6 et L. 5211-8 du CGCT.*

1. La désignation et le remplacement des conseillers communautaires dans les petites communes

a) Mode de désignation du conseiller communautaire dans les communes de moins de 1 000 habitants

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires représentant les communes dans l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre sont **désignés dans l'ordre du tableau**[1]**.**

Le tableau du conseil municipal

(II de l'article L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales)

« Les membres du conseil municipal sont classés dans l'ordre du tableau selon les modalités suivantes.

Après le maire, prennent rang les adjoints puis les conseillers municipaux.

Sous réserve du dernier alinéa des articles L. 2122-7-1 et L. 2122-7-2 et du second alinéa de l'article L. 2113-8-2, les adjoints prennent rang selon l'ordre de leur élection et, entre adjoints élus sur la même liste, selon l'ordre de présentation sur la liste.

En ce qui concerne les conseillers municipaux, l'ordre du tableau est déterminé, même quand il y a des sections électorales :

1° Par ancienneté de leur élection, depuis le dernier renouvellement intégral du conseil municipal ;

2° Entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus ;

3° Et, à égalité de voix, par priorité d'âge. »

Depuis l'entrée en vigueur de la loi « Engagement et proximité » de 2019[2], **en cas d'élection d'un nouveau maire** pour quelque cause que ce soit, les conseillers communautaires de la commune sont à nouveau désignés dans l'ordre du nouveau tableau établi après l'élection du nouveau maire. Cette précision vise à permettre au nouveau maire, le cas échéant, **de siéger au sein de l'organe** délibérant de l'intercommunalité.

Le **même mode de désignation suivant l'ordre du tableau** s'applique aux cas dans lesquels il y a lieu, **entre deux renouvellements généraux, de procéder de nouveau à l'élection** des conseillers communautaires[3].

---

[1] *Article L. 273-11 du code électoral.*

[2] *Article 5 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui introduit un second alinéa au sein de l'article L. 273-11 du code électoral.*

[3] *L'article L. 5211-6-2 régissant cette situation renvoie, pour les communes de moins de 1 000 habitants, au chapitre III du titre V du livre I^er du code électoral.*

L'article L. 273-12 du code électoral fixe les règles applicables au remplacement du conseiller communautaire en cas de cessation de son mandat. Le I de cet article prévoit que **le conseiller communautaire est, par principe, remplacé** « ***par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire qui le suit dans l'ordre du tableau*** *établi à la date où la vacance de son siège devient définitive* ».

Le II du même article régit l'hypothèse dans laquelle un élu cesse concomitamment d'exercer une fonction d'adjoint au maire et un mandat conseiller communautaire. Dans ce cas, *« il est remplacé par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire pris dans l'ordre du tableau établi à la date de l'élection subséquente d'un ou plusieurs nouveaux adjoints »*[1].

b) Règles relatives à la suppléance dans les communes qui disposent d'un seul siège au conseil communautaire

- **Le rôle et le statut du conseiller communautaire suppléant**

La loi prévoit[2], pour les communes ne disposant que d'un seul siège au conseil communautaire, les conditions dans lesquels le conseiller communautaire titulaire peut se faire remplacer par un suppléant.

L'article L. 5211-6 du CGCT dispose que ce suppléant « *peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du conseiller titulaire dès lors que ce dernier en a avisé le président de l'établissement public* ».

Le conseiller communautaire suppléant, aux termes du même article « *est destinataire des convocations aux réunions de l'organe délibérant, ainsi que des documents annexés à celles-ci* ».

En outre l'article L. 273-5 du code électoral est applicable au conseiller communautaire suppléant.

- **Le mode de désignation du conseiller communautaire suppléant**

Dans les communes de plus de 1 000 habitants, le conseiller communautaire suppléant est celui appelé à le remplacer en application de l'article L. 273-10 du code électoral.

Autrement dit, les conseillers communautaires de ces communes étant élus selon le principe du « fléchage », **la fonction de suppléant est exercée par le « suivant de liste » sur la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire[3].**

---

[1] *Article L. 273-12 du code électoral.*

[2] *Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative aux élections locales.*

[3] *Pour rappel, le I de l'article L. 273-9 du code électoral dispose que la* « liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire figure de manière distincte sur le même bulletin que la liste des candidats au conseil municipal dont elle est issue ».

En pratique, puisqu'il s'agit de communes ne comptant qu'un seul siège au conseil communautaire, la fonction de suppléant est exercée par le « *candidat supplémentaire* » mentionné au 1° du I de l'article L. 273-9 du code électoral, devant figurer sur la liste des candidats au conseil communautaire.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, exerce la fonction de conseiller suppléant le conseiller municipal qui suit directement le conseiller titulaire dans l'ordre du tableau. En pratique, il s'agit souvent du premier adjoint au maire.

2. La création d'une faculté pour le conseil municipal des communes de moins de 1 000 habitants ne disposant que d'un siège au conseil communautaire de choisir le conseiller communautaire suppléant

Issu de l'adoption **d'un amendement (COM-312) des rapporteurs et de six autres amendements identiques**[1], l'article 3 *quater* tend à assouplir la règle applicable à la désignation du conseiller communautaire suppléant dans les communes de moins de 1 000 habitants ne disposant que d'un siège au conseil communautaire.

Il modifie à cette fin l'article L. 5211-6 du CGCT pour permettre au conseil municipal de délibérer pour désigner, parmi ses membres, le conseiller municipal appelé à exercer les fonctions de conseiller communautaire suppléant. Il précise, afin de garantir la sécurité juridique du dispositif, qu'à défaut d'une telle délibération, la règle de « l'ordre du tableau » s'appliquera.

Cette mesure offrira une véritable souplesse aux petites communes et simplifiera leur organisation interne. En effet, il n'est pas rare que le premier adjoint ne dispose pas du temps nécessaire pour assurer la suppléance du maire au conseil communautaire, alors même qu'un autre conseiller municipal pourrait utilement exercer cette fonction.

La commission a **adopté** l'article additionnel 3 *quater* **ainsi rédigé**.

[1] *Amendements n° COM-47 rect.* bis, *COM-87 rect.* quinquies, *COM-161 rect.* bis, *COM-188 rect.* quinquies, *COM-196 rect.* bis *et COM-259 rect.*

Article 3 quinquies (nouveau)

Consécration du rôle du président sortant lors de l'ouverture de la séance d'installation du nouveau conseil communautaire

Après le renouvellement général des conseils municipaux, le président sortant d'un EPCI a un rôle de préparation matérielle et administrative de l'installation du nouveau conseil communautaire. En revanche, il doit céder la présidence de la séance inaugurale au doyen d'âge, qui l'assure jusqu'à l'élection du nouveau président.

La pratique selon laquelle le président sortant peut ouvrir la séance et déclarer les membres du conseil installés dans leurs fonctions s'est toutefois diffusée au cours des dernières années. Si elle constitue une irrégularité procédurale en l'état du droit, elle n'est pas, à elle seule, de nature à entraîner l'annulation de l'élection du nouveau président. L'article additionne adopté par la commission, à l'initiative des amendements COM-82 rect. et COM-36 de Nadine Bellurot et Anne-Sophie Patru, vise à sécuriser juridiquement cet usage protocolaire.

1. En l'état du droit, le président sortant d'un EPCI ne peut assurer la présidence de la séance d'installation

En vertu de l'article **L. 5211-2** du CGCT, les règles relatives au fonctionnement du conseil municipal sont **applicables à l'organe délibérant des EPCI**. Il en va notamment ainsi des dispositions relatives aux maires et aux adjoints, qui s'appliquent au président et aux membres du bureau de l'EPCI[1].

Par conséquent, le r**égime applicable à la séance d'installation du conseil municipal** après un renouvellement général est transposé à **la séance d'installation de l'organe délibérant des EPCI**.

a) Le rôle du président sortant en cas de renouvellement général du conseil communautaire

Après le renouvellement général des conseils municipaux, le **président sortant de l'EPCI** a obligation de **convoquer la séance d'installation de l'organe délibérant**[2], par voie dématérialisée ou, à la demande des conseillers communautaires[3], par écrit.

---

[1] *À l'exception des dispositions relatives aux incompatibilités avec les fonctions de maire, prévues par l'article L. 2122-4 du CGCT.*

[2] *Article L. 2121-10 du CGCT pour les maires. En cas d'empêchement du maire sortant, le premier adjoint dans l'ordre des nominations, ou, à défaut, un conseiller municipal désigné par le conseil, procède à cette convocation. En cas de refus ou d'omission du maire, le préfet de département peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial, selon l'article L. 2122-34 du CGCT.*

[3] *Cf. commentaire de l'article 7 du présent projet de loi.*

Cette réunion, qui ne peut se tenir si la majorité des membres est absente[1], doit avoir lieu **au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant l'élection des maires**[2].

L'ordre du jour de la séance d'installation du conseil communautaire

Il comporte **plusieurs éléments obligatoires**, au premier rang desquels figure la **détermination du nombre de vice-présidents**[3] et des autres membres du bureau de l'EPCI[4].

Sont ensuite **élus**, au scrutin uninominal secret et à la majorité absolue[5], le **président**, les **vice-présidents** ainsi que les **autres membres du bureau**[6].

Le président nouvellement élu procède alors à la lecture de la **charte de l'élu local**[7], dont il remet une copie à chaque conseiller.

D'autres sujets peuvent être inscrits à l'ordre du jour de cette réunion, tels que la fixation des indemnités de fonction ou l'attribution de délégations de fonction[8].

Le rôle du président sortant, lorsqu'il n'est pas réélu ou ne s'est pas représenté, **se limite donc à la préparation matérielle et administrative de l'installation du nouveau conseil communautaire**.

b) La séance d'installation est toutefois présidée par le doyen d'âge jusqu'à l'élection du nouveau président de l'EPCI

Le président sortant peut certes accueillir les nouveaux élus au sein du siège de l'EPCI, mais **il doit ensuite céder la présidence au doyen d'âge**. Celui-ci, y compris lorsqu'il s'agit du président démissionnaire[9], préside la réunion **jusqu'à l'élection du nouveau président de l'EPCI**, ainsi que le prévoit le dixième alinéa de l'article **L. 5211-9** du CGCT[10]. Cette disposition,

---

[1] *Article L. 2122-17 du CGCT.*

[2] *Articles L. 5211-6 et L. 5211-8 du CGCT.*

[3] *Il ne peut être supérieur à 20 % de l'effectif total de l'organe délibérant et ne peut excéder quinze vice-présidents, ou vingt en métropole, sous réserve des dérogations prévues par l'article L.5211-10 du CGCT.*

[4] *Il ne peut être supérieur à 20 % de l'effectif total de l'organe délibérant et ne peut excéder quinze vice-présidents, ou vingt en métropole, sous réserve des dérogations prévues par l'article L. 5211-10 du CGCT.*

[5] *À cet égard, l'article 3 du présent projet de loi prévoit l'élection des vice-présidents des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés au vote à main levée, en cas de décision unanime des membres de l'organe délibérant.*

[6] *Article L. 5211-10 du CGCT.*

[7] *Codifiée aux articles L. 1111-13 et L. 1111-14 du CGCT depuis la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025* portant création d'un statut de l'élu local.

[8] *Toutes les délégations accordées dans le précédent conseil communautaire sont devenues caduques à la convocation du nouveau.*

[9] *Conseil d'État, 23 janvier 1905,* Élections de Bourg.

[10] *L'article L. 2122-8 du CGCT prévoit la même règle pour l'installation du nouveau conseil municipal.*

déjà consacrée, pour les maires, par la loi du 5 avril 1884 *sur l'organisation municipale*[1], vise à garantir la **neutralité institutionnelle** de la procédure d'installation.

Le doyen d'âge qui refuse, sans excuse valable, d'assurer cette présidence peut par ailleurs être déclaré démissionnaire d'office par le tribunal administratif[2].

En l'état du droit, il est donc **formellement exclu que le président sortant puisse conserver la présidence**, déclarer les membres installés dans leurs fonctions ou encore procéder à l'élection du nouveau bureau, sous peine de constituer une « **irrégularité de procédure** » au sens de la jurisprudence du Conseil d'État[3].

Cette irrégularité **n'altère néanmoins pas systématiquement la sincérité du scrutin**. Dans une note adressée à l'association des maires de France le 3 avril 2026, la direction générale des collectivités locales (DGCL) relève ainsi **qu'elle ne conduit donc pas nécessairement à l'annulation de l'élection du maire ou du président du conseil communautaire**.

2. L'article vise à permettre au président sortant d'assurer l'installation dans leur fonction des nouveaux conseillers communautaires

Si le CGCT prévoit le rôle du président sortant lors de la séance d'installation, il est **fréquent, en pratique, que celui-ci ouvre la séance avant de céder la présidence au doyen d'âge**.

Cet usage protocolaire, parfois présenté comme une tradition républicaine, s'est développé en premier lieu dans les communes avant de se diffuser aux EPCI. Sa pérennisation a été favorisée par la **rédaction des modèles de procès-verbal d'installation fournis par les préfectures pour l'élection des membres du bureau des EPCI**. Le procès-verbal diffusé par les services de l'État dans la Somme[4] précise ainsi que « *la séance a été ouverte sous la présidence de M …, président sortant de l'EPCI,* **qui a déclaré les membres du conseil communautaire** *(ou métropolitain) ou du conseil syndical cités ci-dessus (présents et absents)* **installés dans leurs fonctions** », *avant que « M… repren[ne] la présidence de la séance, en sa qualité de doyen d'âge ».*

Comme indiqué plus haut, cette irrégularité n'est pas de nature à entraîner, à elle seule, l'annulation de l'élection du président.

Afin toutefois de sécuriser juridiquement cet état de fait, **la commission a adopté**, à l'initiative de Nadine Bellurot et Anne-Sophie Patru, un **article additionnel** (amendements **COM-82 rect.** et **COM-35**) prévoyant

---

[1] *À son article 77.*
[2] *Article L. 2121-5 du CGCT.*
[3] *Conseil d'État, 17 avril 2015, n° 383275 ; Conseil d'État, 16 décembre 2022, n° 447094* s'agissant de la séance d'installation du nouveau conseil municipal.
[4] « PV élection bureau EPCI », *à consulter sur le site de la préfecture de la Somme.*

que le **président sortant procède à l'installation des nouveaux membres** de l'organe délibérant dans leurs fonctions.

La nouvelle rédaction de l'article L. 5211-9 du CGCT lève par ailleurs toute ambiguïté quant au rôle du président sortant : une fois l'appel effectué et les membres installés dans leur fonction, **il cède la présidence au doyen d'âge, qui la conserve jusqu'à l'élection du nouveau président**.

La commission a **adopté** l'article additionnel 3 *quinquies* **ainsi rédigé**.

Article 4

Allongement du délai de convocation du conseil municipal pour l'élection, en cours de mandat, du maire ou d'un adjoint au maire

L'article 4 porte de 15 à 30 jours le délai dans lequel le conseil municipal doit être convoqué pour procéder au remplacement du maire ou d'un adjoint au maire entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux.

Légitimement réclamé par les élus locaux, l'allongement de ce délai leur offrira un délai supplémentaire pour s'organiser lorsqu'il y a lieu d'élire un nouveau maire ou un nouvel adjoint. La commission a donc adopté cet article sans modification.

1. En cas de vacance, le conseil municipal doit être convoqué dans un délai de 15 jours pour procéder au remplacement du maire ou d'un adjoint

a) Les cas dans lesquels le maire ou l'un de ses adjoints doit être remplacé

Comme le prévoit l'article L. 2122-4 du CGCT, **le maire et les adjoints au maire sont élus par le conseil municipal**. Cette élection intervient lors de la première réunion du conseil municipal suivant le renouvellement général, qui doit se tenir au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à la suite duquel le conseil municipal a été élu complet[1].

En application de **l'article L. 2122-10 du CGCT**, le maire et ses adjoints sont en principe élus pour la même durée que le conseil municipal Toutefois, **une cessation des fonctions peut intervenir en cours de mandat pour différents motifs :**

[1] *Article L. 2121-7 du CGCT.*

– en cas de **démission** du maire ou d'un adjoint adressée au préfet de département dans les conditions prévues à l'article L. 2122-15 du CGCT ;

– en cas **d'annulation de l'élection** du maire ou des adjoints par le juge administratif ou, dans les communes de plus de 1 000 habitants, de rectification par ce dernier de l'élection des conseillers municipaux de telle sorte que la majorité des sièges a été attribuée à une liste autre que celle qui avait bénéficié de cette attribution lors de la proclamation des résultats à l'issue du scrutin[1] ;

– lorsque le maire ou l'adjoint est **révoqué** par un décret en conseil des ministres conformément à l'article L. 2122-16 du CGCT ;

– lorsque le maire ou l'adjoint est **déclaré démissionnaire d'office** pour l'un des motifs prévus aux articles L. 236 et L. 239 du code électoral ;

– en cas **d'empêchement définitif** du maire ou de l'adjoint, par exemple à cause de son décès.

Chaque fois qu'il est procédé à une nouvelle élection du maire, une nouvelle élection des adjoints doit également être organisée[2]. En liant le sort des adjoints à celui du maire, cette règle a vocation à garantir la cohésion de l'équipe municipale.

b) Un délai de 15 jours pour convoquer le conseil municipal aux fins de procéder au remplacement

Entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, lorsqu'il y a lieu d'élire un maire ou un adjoint au maire, **le délai maximum pour convoquer le conseil municipal est fixé, aux termes de l'article L. 2122-14 du CGCT, à 15 jours** à compter de la cessation de leurs fonctions.

C'est bien la convocation du conseil municipal qui doit être réalisée dans ce délai et non la tenue du conseil au cours de laquelle il est procédé à l'élection.

Pour procéder à l'élection du maire comme des adjoints et à peine d'annulation par le juge administratif, **le conseil municipal doit en principe être complet**. La loi précise en effet qu'avant de convoquer le conseil municipal pour élire le maire ou les adjoints, « *il est procédé aux élections qui peuvent être nécessaires lorsque le conseil municipal est incomplet* »[3].

Il résulte de la jurisprudence administrative que le non-respect du délai maximum de convocation **ne constitue pas une cause d'annulation lorsque ce retard ne résulte pas d'une intention délibérée** de porter atteinte à la liberté et à la sincérité des opérations électorales[4].

---

[1] *Article L. 2122-10 du CGCT.*
[2] Ibid.
[3] *Article L. 2122-8 du CGCT.*
[4] *CE, 15 juillet 1958,* Élections de Saint-Denis.

Pour autant, **ce « délai de quinzaine » est jugé trop court par les élus des plus petites communes**.

Par ailleurs, comme le précise l'étude d'impact, **« *[c]es règles de convocation de l'instance délibérante pour élire les membres de l'exécutif (président et vice-présidents) s'appliquent également aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)* *avec ou sans fiscalité propre*[1] »**.

2. L'allongement à 30 jours du délai de convocation du conseil municipal pour l'élection du maire et des adjoints en cours de mandat

L'article 4 tend, en modifiant l'article L. 2122-14 du CGCT, à **allonger de 15 à 30 jours le délai dans lequel doit être convoqué le conseil municipal lorsqu'il y a lieu de procéder à l'élection du maire ou d'un adjoint au maire.**

Il procède par ailleurs aux **modifications nécessaires pour rendre applicable cette modification en Polynésie française**[2] **et en Nouvelle-Calédonie**[3].

3. La commission a approuvé cette mesure d'assouplissement que les élus des petites communes appelaient de leurs vœux

La commission a jugé utile cet allongement du délai de convocation du conseil municipal pour procéder au remplacement du maire ou des adjoints au maire en cours de mandat.

Suivant l'avis favorable du CNEN et des associations représentatives des élus du bloc communal, la commission a donc adopté l'article 4 sans modification.

La commission a **adopté** l'article 4 **sans modification**.

[1] *Par renvoi de l'article L. 5211 2 du CGCT.*
[2] *En opérant une coordination à l'article L. 2573-6 du CGCT.*
[3] *En modifiant l'article L. 122-7 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.*

Article 4 bis *(nouveau)*

Extension du champ géographique dans lequel peut se réunir l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale

Le présent article, qui résulte de l'adoption de l'amendement n° COM-175 d'Hervé Marseille, vise à assouplir les règles de réunion des EPCI et, ce faisant, à simplifier le quotidien des élus. Il permet en effet à l'organe délibérant de l'EPCI de se réunir dans une commune limitrophe d'une des communes membres, et non uniquement sur le territoire de ces dernières.

Aux termes de l'article L. 5211-11 du CGCT, l'organe délibérant de l'EPCI se réunit au moins une fois par trimestre ou, pour les syndicats formés en vue d'une seule œuvre ou d'un seul service d'intérêt intercommunal, une fois par semestre. Le même article précise que cette réunion se tient **au siège de l'EPCI ou dans un lieu choisi par l'organe délibérant au sein d'une des communes membres de l'établissement**.

Cette règle géographique est susceptible de soulever des difficultés pratiques pour certains petits établissements au territoire restreint, puisque les communes membres ne disposent pas nécessairement d'infrastructures permettant d'accueillir les élus dans des conditions satisfaisantes, notamment pour disposer du quorum.

De fait, le conseil communautaire ne peut valablement délibérer que si la majorité de ses membres en exercice est présente à la séance[1]. En outre, si le recours à la visioconférence est autorisé pour certaines réunions[2], ce n'est pas le cas pour les séances dont l'ordre du jour appelle l'élection du président et du bureau, l'adoption du budget primitif, l'élection des délégués aux EPCI ou la désignation de membres au sein d'organismes extérieurs, pour lesquelles un lieu de réunion physique sur le territoire de l'EPCI est nécessaire. Enfin, y compris en l'absence d'inscription de l'un de ces points à l'ordre du jour, le conseil est tenu de se réunir en un seul et même lieu au moins une fois par semestre[3].

Afin de répondre aux difficultés rencontrées par certains EPCI pour trouver des lieux de réunion adéquats, **l'amendement n° 175 du président du groupe Union centriste (UC), Hervé Marseille, modifie l'article L. 5211-11 du CGCT afin d'autoriser les réunions de l'organe délibérant dans une commune limitrophe d'une des communes membres de l'EPCI et non plus seulement au sein de celles-ci**.

[1] *Article L. 2121-17 et L. 5211-1 du CGCT.*
[2] *L. 5211-11-1 du CGCT.*
[3] Ibid.

Consciente de la rigidité qui résulte de la rédaction actuelle de l'article L. 5211-11 du CGCT, la commission a adopté cet amendement, qu'elle a jugé de nature à simplifier fonctionnement des EPCI.

La commission a adopté l'article additionnel 4 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 4 ter *(nouveau)*

Modalités d'information des conseillers municipaux des communes membres d'un syndicat mixte sur les affaires de l'établissement faisant l'objet d'une délibération

Issu de l'adoption d'un amendement présenté par le président Hervé Marseille, l'article 4 *ter* supprime, pour les seuls syndicats mixtes, l'obligation de transmission personnalisée des documents intéressant les affaires de l'établissement aux conseillers municipaux des communes membres qui ne siègent pas au comité syndical.

Le régime d'information des conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI ou d'un syndicat mixte qui ne sont pas membres de son organe délibérant ou de son comité syndical est prévu par l'article L. 5211-40-2 du CGCT.

Celui-ci **fixe le principe de cette information sur les affaires de l'établissement faisant l'objet d'une délibération** et en précise les modalités. Il dispose notamment que **les conseillers municipaux doivent être destinataires des documents suivants :**

– la convocation adressée aux conseillers communautaires ou aux membres du comité syndical avant chaque réunion de l'organe délibérant de l'EPCI[1] ou du syndicat mixte ;

– le rapport de la commune sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette mentionné à l'article L. 1612-26 du CGCT et transmis au président de l'EPCI ou du syndicat mixte ;

[1] *Accompagnée, le cas échéant dans les communes de 3 500 habitants et plus, de la note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération mentionnée au premier alinéa de l'article L. 2121-12 du CGCT.*

– le rapport adressé par le président de l'EPCI ou du syndicat mixte aux maires des communes membres retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte financier unique arrêté par son organe délibérant et mentionné à l'article L. 5211-39 du CGCT ;

– dans un délai d'un mois suivant chaque séance, la liste des délibérations examinées par l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte ainsi que le procès-verbal desdites séances.

Ces documents doivent être transmis aux conseillers municipaux ou mis à leur disposition de manière dématérialisée ou, à leur demande, rendus consultables en mairie.

La commission a adopté **un amendement COM-174 d'Hervé Marseille supprimant cette obligation de diffusion personnalisée dans le cas des syndicats mixtes**.

Comme le relève à juste titre l'objet de l'amendement, **ce régime apparaît à la fois complexe et superflu**. Sur le plan matériel, cette diffusion personnalisée des documents implique « *de réunir toutes les adresses mail de plus de 500 élus pour certains syndicats mixtes, et de veiller à leur mise à jour, et de respecter le règlement général de protection des données personnelles* ».

Les documents visés font en outre déjà l'objet d'une obligation de publication sous forme électronique depuis l'entrée en vigueur, le 1er juillet 2022, de la réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements[1], si bien que la diffusion personnalisée prévue par l'article L. 5211-40-2 du CGCT apparaît désormais superfétatoire.

La commission a **adopté** l'article additionnel 4 *ter* **ainsi rédigé.**

[1] *Voir l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que l'article L. 2131-1 du CGCT.*

Article 5

Rehaussement du seuil d'opposition des communes membres d'un EPCI au projet de PLUi

L'article 5 vise à restreindre la possibilité, pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale, d'imposer à l'organe délibérant de ce dernier la prise en compte de leur avis défavorable sur le projet de PLUi en cours d'élaboration ou de révision.

La commission a supprimé l'article 5.

1. Même lorsque la compétence en matière de plan local d'urbanisme a été transférée aux EPCI, les communes membres demeurent associées à l'élaboration de ce plan

a) La compétence d'élaboration du PLU est par principe transférée aux EPCI

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* (dite loi ALUR) a instauré le **transfert automatique de la compétence en matière de plan local d'urbanisme (PLU) aux EPCI**, sauf si une minorité de blocage des communes membres s'y oppose. Cette minorité est fixée à un minimum de 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population de l'EPCI[1].

Les procédures d'élaboration et de révision du PLUi suivent plusieurs étapes prévues aux articles L. 153-11 à L. 153-26 du code de l'urbanisme[2]. Les décisions clefs (décision d'élaboration, arrêt du projet soumis à enquête publique, approbation du PLUi) sont prises à la majorité des suffrages exprimés par l'organe délibérant de l'EPCI.

Toutefois, les communes membres conservent un certain pouvoir dans la procédure.

b) Chaque commune membre peut, par son avis défavorable, entraîner une modification du projet ou obliger l'organe délibérant à le surmonter par une approbation à la majorité qualifiée

Après prescription de l'élaboration du PLUi, l'organe délibérant débat sur les **orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables** puis **arrête** le projet de PLUi.

---

[1] *Article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014* pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

[2] *Par un renvoi figurant à l'article L. 153-33 du code de l'urbanisme, la révision est effectuée selon les modalités relatives à l'élaboration du PLUi.*

Les communes membres sont consultées en tant que « **personnes publiques associées** »[1]. Elles rendent un avis qui peut être **favorable ou défavorable**.

L'organe délibérant adopte ensuite **le projet de PLUi** qui sera soumis à enquête publique.

Si les communes membres sont toutes favorables au projet, ce dernier est **adopté à la majorité des suffrages exprimés**.

Si une commune au moins émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, **l'article L. 153-15 du code de l'urbanisme** offre **deux possibilités** à l'EPCI :

– soit ce dernier tient compte des avis défavorables et **modifie le projet en conséquence**. Le nouveau projet est alors soumis aux communes concernées avant de pouvoir être approuvé à la majorité des suffrages exprimés si les avis sur ce nouveau projet sont favorables ;

– soit il n'en tient pas compte. Il doit alors ré-adopter le projet à la **majorité qualifiée des deux tiers** des suffrages exprimés.

L'objectif poursuivi par l'article L. 153-15 du code de l'urbanisme est de garantir la prise en compte des intérêts des communes membres. **Chaque commune peut influencer le fond du projet ou du moins obliger l'organe délibérant à l'adopter dans des conditions de majorité qualifiée.**

2. L'article vise à rehausser le seuil d'opposition des communes au projet de PLUi

Le Gouvernement considère que la faculté laissée à chaque commune d'obliger l'organe délibérant de l'EPCI à délibérer à nouveau sur le projet de PLUi arrêté est excessive[2].

D'après lui, une commune peut, à elle seule, bloquer un projet de PLUi et rallonger considérablement les délais de procédure lesquels seraient déjà longs, le délai moyen d'élaboration d'un PLUi étant de 4 à 5 ans. Ceci compromettrait l'objectif de généralisation des PLUi poursuivi par le législateur depuis la loi ALUR. Or, notamment dans les EPCI comportant un grand nombre de communes, il est fréquent qu'au moins une commune émette un avis défavorable.

Dans ces conditions, le projet prévoit que l'organe délibérant de l'EPCI ne devra à nouveau délibérer qu'en cas d'avis défavorable de **deux communes** membres ou **d'une seule si la population de cette dernière représente au moins 50 % de la population de l'EPCI**.

---

[1] *Articles L. 152-11 et L. 132-7 du code de l'urbanisme.*

[2] *Voir étude d'impact, p. 78.*

3. Une mesure qui ne constitue pas une simplification et conduit à négliger l'avis des communes membres

La commission observe que l'actuel dispositif de l'article L. 153-15 du code de l'urbanisme résulte d'un assouplissement prévu par l'article 17 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*. Auparavant, l'adoption du projet par l'organe délibérant suite à un avis défavorable d'une commune requerrait une majorité qualifiée dans tous les cas, qu'il soit tenu compte ou non de cet avis dans la définition du projet.

Le Conseil d'État considère dans son avis au Gouvernement que le seuil retenu par l'article 5 ne peut être regardé comme privant d'effet utile le déclenchement de la procédure de l'article L. 153-15 et qu'il ne soulève aucune difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Les associations d'élus entendues par les rapporteurs ont toutefois fait part de leurs réserves sur un dispositif qui pourrait conduire des communes à ne pas s'engager dans la procédure de PLUi, de crainte de se voir imposer sans formalité des dispositions d'urbanisme qu'elles ne souhaiteraient pas.

De plus, le droit actuel n'octroie pas à une commune isolée un droit de veto sur l'adoption des PLUi par une commune isolée. Il impose seulement de reconsidérer le projet ou de réunir une majorité qualifiée pour surmonter l'opposition. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une simplification, mais d'une modification de l'équilibre actuel au détriment des communes membres.

Or, le droit actuel permet de s'assurer que l'intérêt de chaque commune membre sera bien pris en compte dans le projet de PLUi, ce qui est gage de bonne administration locale. À l'initiative de ses rapporteurs, la commission a supprimé l'article 5.

La commission a **supprimé** l'article 5.

Article 5 bis *(nouveau)*

Permettre le transfert partiel de la compétence en matière de plan local d'urbanisme aux communautés de communes ou d'agglomération

Issu d'un amendement des rapporteurs, adopté par la commission, l'article additionnel 5 *bis* vise à permettre aux communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération qui auraient conservé la compétence en matière de PLU de transférer partiellement cette compétence à leur EPCI.

Elle autorise le transfert « à la carte » de la compétence PLU, c'est-à-dire dans son ensemble ou en partie, et pour toutes les communes membres ou seulement certaines d'entre elles.

1. La compétence en matière de plan local d'urbanisme est en principe transférée à l'EPCI-FP

La compétence en matière de PLU est **en principe obligatoire** pour **tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP)** : communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole[1].

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* (ALUR) a ainsi instauré le principe d'un **transfert automatique** de la compétence à l'EPCI, **sauf pour les communautés de communes ou d'agglomération**, au sein desquelles le transfert n'a pas lieu si au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent[2].

2. Permettre le transfert partiel de la compétence PLU aux communautés de communes ou d'agglomération

Comme l'a indiqué le groupe du travail du Sénat sur la décentralisation dans son rapport de 2020[3], « *les communes au sein des intercommunalités doivent avoir la liberté de s'organiser selon le périmètre le plus pertinent au regard des spécificités locales* ».

Cet article additionnel, qui reprend l'article 16 de la proposition de loi *visant à rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir* présentée le 22 mars 2024 par les sénateurs François-Noël Buffet, Mathieu Darnaud, Françoise Gatel et

---

[1] *Articles L. 5214-16 du CGCT pour les communautés de communes, L. 5216-5 pour les communautés d'agglomération, L. 5215-20 pour les communautés urbaines et L. 5217-2 pour les métropoles.*

[2] *À titre d'information, d'après les chiffres du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, au 31 décembre 2021, 670 EPCI sur 1 253 avaient pris la compétence urbanisme, soit 53,47 % des communautés compétentes (637 sur 1 253 EPCI au 31 décembre 2020 – 50,8 %). Cela représentait 20 143 communes sur 34 965 (57,6 % des communes).*

[3] *Pour le plein exercice des libertés locales, 50 propositions du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation, juillet 2020.*

Jean-François Husson, vise à permettre aux communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération qui n'auraient pas transféré la compétence PLU de ne la transférer à l'EPCI que pour une partie d'entre elles. Ainsi, l'EPCI pourrait n'être compétent que sur une partie de son territoire, et certaines communes adopter leur propre PLU.

Autre élément de souplesse, seules certaines matières de la compétence PLU pourraient être transférées à l'EPCI comme par exemple l'urbanisme commercial, les communes demeurant compétentes pour les autres aspects du PLU.

Le transfert « à la carte » s'effectuerait dans les conditions prévues à l'article L. 5211-17-1 du CGCT, applicable aujourd'hui à la restitution de compétences facultatives. Elle serait décidée selon les modalités requises pour la création de l'EPCI, c'est-à-dire par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population[1].

La commission a **adopté** l'article additionnel 5 *bis* **ainsi rédigé.**

Article 6

Création d'une convention préalable obligatoire pour les transferts de compétences entre communes et EPCI

L'article 6 vise à rendre obligatoire la conclusion préalable d'une convention qui préciserait les modalités du transfert de compétence d'une commune à un l'établissement public de coopération intercommunale, dans le but de renforcer la sécurité juridique de cette opération.

La commission a adopté un amendement COM-315 des rapporteurs visant à rendre ces conventions facultatives.

1. Les modalités de transfert de compétences entre communes et EPCI ne font pas toujours l'objet d'une étude préalable

Lorsqu'une commune transfère une compétence à un EPCI, il faut déterminer les moyens qu'elle lui remet pour exercer cette compétence.

[1] *Voir article L. 5211-5 du CGCT.*

a) Les transferts de compétences exercées de plein droit par les EPCI sont précédés d'une étude d'impact qui ne porte que sur les modalités de transfert des personnels

En application de **l'article L. 5211-4-1 du CGCT**, les modalités de transfert de compétences exercées de plein droit par l'EPCI font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI.

Le transfert se fait **après l'établissement d'une fiche d'impact qui ne porte que sur les agents concernés par le transfert.** Elle décrit l'organisation et les conditions de travail, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents territoriaux non titulaires. Cette fiche d'impact est annexée à la délibération.

b) S'agissant des transferts de compétences facultatives, seules les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers doivent être préalablement définies lorsqu'elles concernent un EPCI à fiscalité additionnelle

L'article L. 5211-17 du CGCT prévoit que les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice.

Le transfert de compétences **est prononcé par arrêté préfectoral** après accord de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux[1].

Pour les **établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre additionnelle**[2], la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale approuvant le transfert **définit le coût des dépenses liées aux compétences transférées ainsi que les taux représentatifs de ce coût** pour l'établissement public de coopération intercommunale et chacune de ses communes membres.

---

[1] *En application des articles L. 5211-17 et L. 5211-5 du CGCT, l'accord doit être exprimé par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.*

[2] *L'article 1379-0* bis *du code général des impôts distingue deux régimes de fiscalité pour les EPCI-FP : fiscalité additionnelle et fiscalité professionnelle unique (FPU). D'après la Banque des territoires, au 1er janvier 2022, sur les 1 254 EPCI à fiscalité propre dénombrés en France, 169 EPCI, représentant plus de 4 700 communes et 2,54 millions d'habitants, avaient conservé le régime de la fiscalité additionnelle.*

2. Instaurer une convention obligatoire préalable aux transferts de compétences

Dans le but de sécuriser l'opération, le Gouvernement propose d'imposer la conclusion d'une convention en amont de tout transfert de compétence d'une commune à un EPCI. Cette convention préciserait **l'ensemble des modalités du transfert** de compétence, **qu'il soit obligatoire ou facultatif**. Elle serait annexée à la délibération décidant le transfert.

Les administrations entendues par les rapporteurs ont fait part **des difficultés que pouvaient occasionner les transferts de compétences**. La DGCL a particulièrement insisté sur des difficultés de trois natures :

– **en matière de ressources humaines**, il est possible, en cas d'absence d'évaluation et de dialogue entre les parties intéressées, qu'il y ait un désaccord sur le nombre d'équivalents temps plein (EPT) à transférer, notamment lorsque les agents exercent des missions relevant de plusieurs compétences, dont certaines ne font pas l'objet d'un transfert ;

– **en matière budgétaire et financière**, il peut y avoir un désaccord sur les **biens transférés**, ainsi que sur les **contrats et emprunts transférés** de manière accessoire. Il peut également y avoir des charges récurrentes et des dépenses exceptionnelles dont il est nécessaire de prévoir la répartition en amont du transfert, pour que la charge soit supportée par la bonne partie ;

– **en matière institutionnelle et organisationnelle**, il peut y avoir des difficultés sur l'échelon de décision durant la période de transfert. Des problématiques peuvent également naître sur la gestion d'actes déjà engagés par la commune mais qui ne seraient pas encore achevés au jour du transfert.

Le conventionnement préalable obligatoire vise à obliger les parties à un dialogue en amont, démarche qui est de nature à prévenir les contentieux, et formalisé dans un document écrit.

3. Une convention qui peut être utile mais doit demeurer facultative

Les représentants de l'AMF entendus par les rapporteurs, ont indiqué qu'une telle mesure, par son aspect systématique, **apparaissait trop contraignante**, car le transfert de compétence ne soulève pas toujours de difficulté.

Les rapporteurs considèrent que **le dialogue en amont peut permettre de prévenir des contentieux chronophages**. Ils considèrent donc que telles conventions doivent être prévues par la loi, mais **demeurer facultatives**.

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission a adopté un amendement COM-315 visant à rendre ces conventions facultatives.

La commission **a adopté** l'article 6 **ainsi modifié**.

Article 7

Envoi de convocations dématérialisées pour les conseils municipaux des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle

L'article 7 vise à aligner les règles relatives à la transmission des convocations aux conseils municipaux dans les départements d'Alsace-Moselle sur le régime de droit commun. Il tend ainsi à autoriser la transmission dématérialisée de ces convocations dans les trois départements concernés, tout en garantissant aux élus qui le souhaitent la possibilité de les recevoir par voie postale.

Cette mesure de sécurisation juridique et d'harmonisation du régime permettra également de réaliser des économies de fonctionnement. La commission a donc adopté cet article sans modification.

1. Les règles relatives à la convocation des conseils municipaux dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle dérogent au régime de droit commun

a) Le régime de droit commun prévoit la convocation des conseils municipaux par voie dématérialisée

Le **conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune**, comme le prévoit l'article L. 2121-29 du CGCT. **Tout conseiller municipal doit être informé des réunions du conseil**, qui ont lieu **au moins une fois par trimestre**, et des questions portées à l'ordre du jour[1]. Le maire peut convoquer le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile[2] et est tenu de le faire, dans un délai maximal de trente jours, quand la demande lui en est faite par le préfet de département ou par une partie des membres du conseil municipal[3].

L'**article L. 2121-10 du CGCT** précise que la convocation est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est en outre **transmise à l'ensemble des conseillers municipaux**. Le **délai de convocation** varie en fonction du nombre d'habitants de la commune :

---

[1] *Article L. 2121-7 du CGCT.*

[2] *Article L. 2121-9 du CGCT.*

[3] *Il s'agit du tiers des membres dans les communes de 1 000 habitants et plus et de la majorité des membres dans les communes de moins de 1 000 habitants.*

– dans les communes de moins de 3 500 habitants, la convocation est adressée au moins **trois jours** avant la date de la réunion[1] ;

– dans les communes de 3 500 habitants et plus, le délai est fixé à **cinq jours**[2]. La convocation comporte également une **note explicative de synthèse** sur les différentes affaires soumises au conseil.

Afin de réduire la lourdeur administrative que pouvait représenter l'envoi de convocations par courrier à l'ensemble des conseillers, la **loi n° 2015-991 du 7 août 2015** ***portant nouvelle organisation territoriale de la République*** **– dite « loi NOTRe » – a autorisé l'envoi de convocations dématérialisées. En raison des gains de temps et d'efficacité apportés par ce dispositif, celui-ci a été pérennisé par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019** ***relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique***, à travers un amendement de la commission des lois du Sénat.

L'article L. 2121-10 du CGCT prévoit donc que la convocation est **transmise par voie électronique** ou, **si les conseillers municipaux en font la demande**, **adressée par écrit** à leur domicile ou à une autre adresse.

b) Le droit local en Alsace et en Moselle prévoit une dérogation à cette règle commune

Les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle se voient appliquer un **droit local**[3], hérité de l'histoire particulière de ces territoires à la suite de leur rattachement à l'Empire allemand à la fin du XIXe siècle. Ce droit est désormais **codifié au sein du titre IV du livre V de la deuxième partie du CGCT**. Les dispositions générales liées à la convocation au conseil municipal d'une commune ne leur sont donc pas applicables[4].

Si **l'article L. 2541-2 du CGCT** prévoit également la convocation par le maire aussi souvent que les affaires l'exigent[5], dans un délai de trois jours au moins avant la séance (ou la veille en cas d'urgence), **aucune disposition ne permet la transmission dématérialisée du courrier de convocation**.

---

[1] *Le délai peut être abrégé à un jour par le maire, en cas d'urgence, selon l'article L. 2121-11 du CGCT.*
[2] *Ce délai s'applique également aux communes de moins de 3 500 habitants lorsque la délibération porte sur une installation classée pour la protection de l'environnement au sens de l'article L. 511-1 du code de l'environnement.*
[3] *Article 47, alinéas 1 et 2 de la loi locale du 6 juin 1895.*
[4] *Article L. 25-41-1 du CGCT.*
[5] *En outre, le maire est tenu de convoquer le conseil chaque fois qu'il en est requis par une demande écrite indiquant les motifs et le but de la convocation, signée par un tiers des membres du conseil municipal.*

2. L'article prévoit d'harmoniser les régimes juridiques en permettant la dématérialisation des convocations au conseil municipal en Alsace-Moselle

L'**article 7** du projet de loi tend, en modifiant l'article L. 2541-2 du CGCT, à **autoriser la transmission par voie dématérialisée des convocations aux conseils municipaux dans les trois départements d'Alsace-Moselle**.

Il **reprend la formulation de l'article L. 2121-10** du CGCT, afin de permettre aux élus qui le souhaitent de continuer à recevoir la convocation par voie postale, notamment en cas de difficultés d'accès au numérique.

3. La commission a adopté cette mesure d'harmonisation et de simplification bienvenue

Dans un contexte de développement des usages numériques, la commission **a jugé utile de permettre aux conseillers municipaux d'Alsace-Moselle d'être convoqués par voie dématérialisée**. Cette mesure contribuera à **sécuriser juridiquement** une pratique parfois déjà mise en œuvre dans ces départements et à réduire les risques de nullité des délibérations liés à une irrégularité de la convocation.

La mesure, qui a reçu l'avis favorable duCNEN, **générera en outre des gains de productivité** liés à la réduction des coûts d'impression et d'envoi des convocations.

La commission a donc adopté l'article 7 sans modification.

La commission a **adopté** l'article 7 **sans modification**.

Article 8

Extension de la liste des compétences pouvant être déléguées aux exécutifs locaux

Cet article étend les compétences pouvant être déléguées par les assemblées délibérantes aux exécutifs locaux, maires, présidents de conseil départemental ou de conseil régional.

Le conseil municipal pourrait ainsi déléguer au maire l'avis que doit donner la commune sur les projets de création et d'extension d'établissement d'accueil du jeune enfant.

L'article permet également de déléguer à chaque exécutif local la création des emplois, à l'exception des emplois de direction et de collaborateurs de cabinet, ou de modifier les grades des emplois correspondants, afin de permettre des repyramidages des effectifs.

La commission a adopté cet article modifié par 16 amendements visant à accroître le champ des délégations.

1. Pour les collectivités territoriales les matières pouvant faire l'objet d'une délégation de l'organe délibérant à son exécutif sont limitativement énumérées par la loi

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

– L. 2122-22 du CGCT pour les communes ;

– L. 3211-2 du CGCT pour les départements ;

– L. 4221-5 du CGCT pour les régions.

Pour prendre l'exemple communal, le maire peut être chargé d'exercer les attributions du conseil municipal dans 31 domaines, parmi lesquels les droits de stationnement, la passation de contrats d'assurance, la création de classes dans les écoles communales, l'exercice du droit de préemption.

La situation des EPCI est inverse de celles de ces collectivités territoriales, puisque leurs organes délibérants peuvent déléguer à leurs présidents toutes leurs compétences, à l'exception de celles relevant des matières énumérées à l'article L. 5211-10 du CGCT.

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

Pour retrouver sa compétence, l'organe délibérant doit adopter une délibération mettant fin à la délégation.

2. L'extension proposée des matières pouvant faire l'objet d'une délégation

Le Gouvernement souhaite étendre la liste des compétences qui peuvent être déléguées aux maires, présidents de conseil départemental ou de conseil régional.

a) Possibilité de déléguer au maire l'avis de la commune sur une demande de création, d'extension ou de transformation d'un établissement ou d'un service de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans

En application de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique, tout projet de création, d'extension ou de transformation d'un établissement ou d'un service de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans, notamment les crèches, doit être autorisé par le président du conseil départemental **après avis favorable de la commune**. Cette dernière est en effet sur son territoire « autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant » en application de l'article L. 214-1-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Le Gouvernement souhaite ajouter cet avis préalable à la liste des attributions que le conseil municipal peut déléguer au maire.

b) Possibilité de déléguer aux exécutifs locaux la création et la suppression de la plupart des emplois d'agents publics territoriaux

En vertu de l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique (CGFP), la création d'un nouveau poste d'agent public au sein d'une collectivité territoriale relève de la compétence de l'organe délibérant.

La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Celle-ci doit être publiée et transmise aux services déconcentrés du contrôle de légalité. L'agent est ensuite nommé par l'autorité territoriale (l'exécutif local), qui dispose d'une compétence exclusive.

L'article 8 ajoute cet item aux listes de compétences pouvant être déléguées à l'exécutif, tandis que la compétence de principe de l'organe délibérant prévue à l'article L. 313-1 du CGFP demeure pour les emplois de direction, de collaborateurs de cabinet et de collaborateurs de groupes d'élus.

Les exécutifs locaux pourront également modifier les grades des emplois correspondants, permettant des repyramidages des effectifs.

3. De réelles mesures de simplification qui ont été enrichies par la commission

La commission considère que la délégation au maire de l'avis que la commune doit formuler sur l'ouverture d'un établissement de petite enfance constitue un réel assouplissement et ne soulève pas de questions particulières.

Concernant spécifiquement la question des emplois d'agents publics des collectivités territoriales, il s'agit d'une des propositions du rapport Ravignon sur le coût du millefeuille administratif de mai 2024[1]. Les rapporteurs observent qu'il s'agit là aussi d'une véritable mesure de simplification soutenue par les associations d'élus locaux.

Toutefois, la commission a souhaité aller plus loin dans cette démarche et a accueilli favorablement les amendements visant à accroître les matières pouvant être déléguées à l'exécutif local.

Elle a ainsi adopté l'amendement COM-283 proposé par la commission des finances[2], qui vise à aligner le régime des demandes de subvention des départements et des régions sur celui, plus libéral, applicable aux communes et intercommunalités. Les actes en lien avec la mutualisation des achats seront également délégables dans les communes[3].

Concernant les conseils départementaux, ils pourront déléguer à leur président la passation des contrats d'assurance ainsi que l'acceptation des indemnités de sinistre correspondantes[4] et la cession des certificats d'économies d'énergie[5].

Concernant les régions, pourront être déléguées au président de région la conclusion des conventions de mise à disposition de biens y compris à titre gratuit[6], l'attribution de subventions plafonnées[7], et la gestion des redevances d'occupation du domaine public régional[8]. Il en serait de même pour la gestion des aides économiques régionales lorsque les entreprises bénéficiaires sont en difficultés[9].

La commission a **adopté** l'article 8 **ainsi modifié**.

---

[1] *Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions, mai 2024.*

[2] *Et COM-230 rect.* ter *et COM-148 rect. ter, COM-73 rect.* quater *identiques.*

[3] *COM-5, COM-17 rect.* bis*, COM-289 rect.*

[4] *COM-300 rect.*

[5] *COM-303 rect.*

[6] *COM-219 rect.* bis

[7] *COM-218.*

[8] *COM-232 rect.* bis *et COM 127 rect.* bis.

[9] *COM-71 rect.* ter *et COM-222 rect.* bis

Article 8 bis *(nouveau)*

Possibilité pour l'organe délibérant de déléguer au président du conseil régional ou départemental les décisions relatives au règlement conjoint des budgets des établissements publics locaux d'enseignement

Issu de l'adoption d'un amendement de David Margueritte, l'article 8 *bis* vise à permettre à l'organe délibérant de déléguer au président du conseil régional ou du conseil départemental les décisions relatives au règlement conjoint des budgets des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE).

L'objectif de cette mesure, auquel a souscrit la commission, est de faciliter l'action des collectivités locales, compte tenu des délais contraints pour établir le budget des EPLE.

1. Les attributions des conseils départementaux et régionaux relatives au budget des EPLE peuvent être déléguées à leur bureau

a) L'établissement du budget des EPLE

Aux termes de l'article L. 421-1 du code de l'éducation, les EPLE regroupent **les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale**.

Les modalités d'établissement du **budget** des EPLE sont fixées par les articles L. 421-11 à L. 421-16 du code précité.

Le projet de budget est ainsi élaboré par le chef d'établissement, sur la base, notamment, des orientations relatives à l'équipement et au fonctionnement matériel de l'établissement et du montant prévisionnel de la participation de la collectivité territoriale dont relève l'établissement aux dépenses d'équipement et de fonctionnement.

Le projet de budget est ensuite soumis au conseil d'administration de l'EPLE, puis adopté en équilibre réel, avant d'être transmis à la collectivité de rattachement et à l'autorité académique, dans un délai de cinq jours à compter du vote.

Le budget ainsi adopté devient exécutoire dans un délai de 30 jours après sa transmission à la collectivité et à l'autorité académique, sauf si l'une de ces autorités a fait connaître son **désaccord motivé sur le budget arrêté.**

En cas de désaccord, le budget est réglé conjointement par la collectivité de rattachement et l'autorité académique et devient exécutoire après sa transmission au préfet de département.

b) La possibilité de déléguer au bureau du conseil départemental ou régional les attributions relatives à l'établissement du budget des EPLE

Le IV de l'article L. 421-13 du code de l'éducation précise que **l'ensemble des attributions du conseil départemental ou du conseil régional**, pour l'application des dispositions des articles L. 421-11 à L. 421-13 du code précité, peuvent être **déléguées à son bureau –** à l'exception de celles relatives à la fixation du montant de la participation de la collectivité aux dépenses d'équipement et de fonctionnement des EPLE.

Cette possibilité de délégation au bureau s'applique, en particulier, au **règlement conjoint du budget des EPLE par la collectivité de rattachement et l'autorité académique, en cas de désaccord avec le budget adopté par l'établissement concerné.**

2. L'article 8 *bis* vise à permettre la délégation au président du conseil départemental ou régional des attributions relatives au budget des EPLE

L'article 8 *bis* résulte de l'adoption, par la commission, de l'amendement **COM-214** de David Margueritte.

Procédant à une réécriture du IV de l'article L. 421-13 du code de l'éducation, il vise à permettre aux conseils départementaux et régionaux de **déléguer à leur président leurs attributions relatives à l'établissement du budget des EPLE.**

L'objectif est notamment de permettre à l'organe délibérant de déléguer au président les **décisions relatives au règlement conjoint, avec l'autorité académique, des budgets des EPLE**, en cas de désaccord avec le budget adopté par le conseil d'administration de l'EPLE.

L'objectif de cette mesure est, selon l'objet de l'amendement, de « *garantir une plus grande réactivité administrative et d'assurer aux établissements une adoption budgétaire dans des délais compatibles avec la continuité du service public* ».

En effet, le règlement conjoint des budgets des EPLE « *intervient fréquemment dans des délais incompatibles avec le calendrier des assemblées délibérantes régionales et départementales* ».

Les rapporteurs ont donc accueilli favorablement cette mesure, qui partage la même inspiration que celle qui anime les délégations de compétences prévues à l'article 8. Elle est en effet de nature à faciliter l'action des collectivités territoriales.

La commission a **adopté** l'article additionnel 8 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 9

Expérimentation relative à l'attribution de bourses étudiantes en Bourgogne-Franche-Comté

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport.

Lors de sa réunion, la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a adopté l'amendement COM-333 de sa rapporteure Béatrice Gosselin et l'amendement COM-133 d'Éric Kerrouche.

La commission a **adopté** l'article 9 **ainsi modifié**.

Article 10

Divers assouplissements apportés aux régimes des conseils de développement des EPCI et des pôles d'équilibre territorial et rural

L'article 10 vise à donner une plus grande liberté aux EPCI quant à la composition des conseils de développement (Codev), en supprimant la précision selon laquelle ces derniers sont composés de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs. Il en est de même pour les Codev territoriaux que peuvent créer les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR).

Il supprime la liste de projets pour lesquels la consultation du Codev est obligatoire, laissant à l'EPCI le soin de déterminer le champ de sa compétence.

Enfin, il facilite la mutualisation de Codev entre plusieurs EPCI.

La commission a adopté cet article sans modification.

1. La composition et les missions des Codev sont définies par la loi

a) Le conseil de développement et le conseil de développement territorial sont deux organes consultatifs respectivement rattachés à un établissement public de coopération intercommunale ou à un pôle d'équilibre territorial et rural

Créé par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 *d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*, le conseil de développement (Codev) est un **organe consultatif** visant à favoriser la participation citoyenne aux politiques publiques du territoire d'un EPCI-FP.

Sa création est **obligatoire pour les EPCI-FP de plus de 50 000 habitants** (article L. 5211-10-1 du CGCT). En dessous de ce seuil, sa création est facultative. Les EPCI-FP contigus peuvent créer un Codev commun.

Les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), établissements publics que peuvent créer les EPCI-FP et les communes nouvelles au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave, **ont la faculté de créer un conseil de développement territorial**, organe consultatif équivalent au Codev[1].

b) La composition et le rôle des Codev sont définis par la loi

L'article L. 5211-10-1 du CGCT définit les milieux socio-professionnels qui doivent être représentés au sein du Codev. Celui-ci doit être ainsi composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du territoire couvert par de l'établissement public.

Les fonctions de membre du Codev ne peuvent pas être exercées par les conseillers communautaires ou métropolitains et ne sont pas rémunérées.

Le Codev est consulté sur[2] :

– l'élaboration du **projet de territoire** de l'EPCI-FP ;

– les **documents de prospective et de planification** résultant de ce projet ;

– la conception et l'évaluation des politiques locales de **promotion du développement durable** du périmètre de l'EPCI-FP.

Il établit par ailleurs un rapport d'activité, débattu par l'organe délibérant de l'EPCI-FP.

Selon une étude réalisée par Intercommunalités de France, **45 % des intercommunalités répondantes étaient dotées d'un Codev en 2020**[3]. Allant au-delà de son seul rôle consultatif, le Codev était mobilisé pour l'écriture du projet de territoire dans 33 % des cas.

---

[1] *L. 5741-1 du CGCT. Le PETR élabore un projet de territoire et précise les actions conduites par ses membres en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique.*

[2] *Voir article L. 5211-10-1 du CGCT.*

[3] *Intercommunalités de France, Projet de territoire,* Ambition, méthodes et pratiques, *décembre 2020*

Le projet de territoire

Le **projet de territoire** désigne génériquement le document dont **chaque intercommunalité** peut facultativement se doter afin de **matérialiser ses grandes orientations politiques**.

Il s'agit du :

- « projet commun de développement et d'aménagement de l'espace » pour les communautés de communes (article L. 5214-1 du CGCT) ;

– » projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire » pour les communautés urbaines (article L. 5215-1 du CGCT) et les communautés d'agglomération (article L. 5216-1 du CGCT) ;

– » projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'[…] améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional » pour les métropoles (article L. 5217-1 du CGCT)

Quant au conseil de développement territorial du PETR, il est composé de représentant des mêmes milieux socio-professionnels que le Codev. Il est consulté sur les principales orientations du comité syndical du pôle et peut également donner son avis ou être consulté sur toute question d'intérêt territorial.

2. L'article vise à offrir une plus grande liberté aux élus locaux dans la mutualisation, la composition et le champ de compétence des conseils de développement

L'article 10 du projet de loi supprime la référence aux catégories socio-professionnelles dont doivent être issus les membres composant le Codev et le conseil de développement territorial, permettant ainsi aux intercommunalités et aux PETR de définir plus librement leur composition, en fonction de leurs objectifs, du contexte territorial et des dynamiques locales.

Il permet également aux EPCI-FP non contigus de créer un Codev mutualisé.

Enfin, il autorise à l'EPCI-FP de déterminer les projets relevant de son périmètre et de ses compétences sur lesquels le Codev est consulté.

3. Une mesure qui donne plus de souplesse aux EPCI-FP et aux PETR

La commission observe que ces dispositions sont le fruit d'une concertation avec les associations de représentants des Codev qui considèrent que les évolutions proposées par cet article visent adapter le cadre législatif aux réalités locales et en renforçant la liberté d'organisation.

La commission a **adopté** l'article 10 **sans modification**.

Article 11

Simplification de la fusion et de la dissolution des associations syndicales de propriétaires et élargissement de la procédure de dissolution d'office des syndicats d'assainissement des voies privées

L'article 11 vise à simplifier les modalités de fusion et de dissolution des associations syndicales de propriétaires autorisées et constituées d'office et à élargir les motifs de dissolution d'office des syndicats d'assainissement des voies privées (SAVP).

La commission est revenue sur l'abaissement à un an de la durée d'inactivité susceptible de déclencher la dissolution d'office des associations syndicales de propriétaires autorisées, dont elle a estimé qu'il ne constituait pas une mesure de simplification de l'action publique locale. Moyennant une correction rédactionnelle, elle a adopté l'article 11 ainsi modifié.

1. Les associations syndicales de propriétaires et les SAVP : des structures anciennes qui appellent une rationalisation

a) Les associations syndicales de propriétaires

Les associations syndicales de propriétaires (ASP) sont des **groupements de propriétaires fonciers** ayant pour objet la construction, l'entretien ou la gestion d'ouvrages ou encore la réalisation de travaux ou d'actions d'intérêt commun, notamment pour **aménager ou entretenir des voies, des espaces et réseaux divers**. Régies par l'**ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004**[1] qui est venue unifier et moderniser un régime juridique éclaté entre plusieurs textes anciens, ces associations peuvent être soit **libres** et sont, dans ce cas, des personnes morales de droit privé, soit **autorisées** ou **constituées d'office** par le préfet de département et sont, dans ce cas, des **établissements publics à caractère administratif**.

La création des associations syndicales autorisées (ASA) peut être demandée au préfet par un ou plusieurs propriétaires intéressés, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales. Elle peut également résulter d'une **initiative du préfet lui-même**. Cette création est subordonnée à l'accord de la majorité des propriétaires représentant au moins les deux tiers de la superficie des propriétés ou à l'accord des deux tiers des propriétaires représentant plus de la moitié de la superficie des propriétés.

[1] *Relative aux associations syndicales de propriétaires.*

Les associations syndicales constituées d'office (ASCO) par le préfet regroupent l'ensemble des propriétaires des immeubles ou terrains sur lesquels pèse une **obligation légale** pour les ouvrages ou travaux ayant pour objet de prévenir les risques naturels ou sanitaires, les pollutions et les nuisances, de préserver, de restaurer ou d'exploiter des ressources naturelles ou d'aménager ou d'entretenir des cours d'eau, lacs ou plans d'eau, voies et réseaux divers.

La gouvernance des associations syndicales de propriétaires est articulée autour de l'**assemblée des propriétaires**, du **syndicat**, du **président** de l'association et de son **vice-président**. Les droits et obligations qui dérivent de la constitution d'une ASA ou d'une ASCO sont attachés aux immeubles compris dans le périmètre de l'association et les suivent, en quelque main qu'ils passent, jusqu'à la dissolution de l'association ou la réduction de son périmètre.

En matière de **dissolution**, l'article 40 de l'ordonnance précitée du 1er juillet 2004 prévoit qu'une ASA peut être dissoute par le préfet à la demande des membres de l'association dans les mêmes conditions de majorité que celles exigées pour sa constitution. Elle peut également être **dissoute d'office par le préfet** pour l'un des motifs suivants :

– en cas de disparition de son objet ;

– lorsque, depuis plus de trois ans, elle est sans activité réelle en rapport avec son objet ;

– lorsque son maintien fait obstacle à la réalisation de projets d'intérêt public dans un périmètre plus vaste que celui de l'association ;

– lorsqu'elle connaît des difficultés graves et persistantes entravant son fonctionnement.

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, « *les ASA, parfois très anciennes ou concernant de petites propriétés,* ***survivent parfois sans activité réelle*** ». Face à ces « *ASA dormantes* », les services des préfectures rencontrent des difficultés dans leur mission de contrôle administratif budgétaire et les directions départementales des finances publiques peinent à établir leur compte financier unique.

Par ailleurs, en matière de **fusion**, l'article 48 de l'ordonnance précitée du 1er juillet 2004 prévoit que deux ou plusieurs ASA ou ASCO peuvent être autorisées, à leur demande ou à la demande de toute personne ayant capacité à la création d'une ASA, à fusionner en une ASA. La fusion est prononcée par le préfet si l'assemblée des propriétaires de chaque association appelée à fusionner s'est prononcée favorablement dans les mêmes conditions de majorité exigées pour la constitution d'une ASA, c'est-à-dire la réunion d'une majorité de propriétaires représentant au moins les deux tiers de la superficie des propriétés ou des deux tiers des propriétaires représentant plus de la moitié de la superficie des propriétés.

Selon l'étude d'impact, la procédure actuelle de fusion est « *extrêmement* ***complexe et coûteuse*** » en ce qu'elle « *impose en effet la dissolution de chacune des ASA concernées, suivie de la création d'un nouvel établissement doté d'un nouveau numéro SIRET* ». Il est précisé que « *cette nouvelle création administrative entraîne des conséquences majeures auprès des différents opérateurs publics, une* ***lenteur administrative*** *et des* ***coûts financiers représentant plusieurs milliers d'euros pour une simple fusion*** ».

b) Les syndicats d'assainissement des voies privées

Les SAVP sont régis par la **loi du 22 juillet 1912 relative à l'assainissement des voies privées**. En application de l'article 2 de cette loi, les propriétaires de toute voie privée et les propriétaires des immeubles riverains sont tenus, sur réquisition du maire ou, à défaut, du préfet, de se constituer en syndicat sous la forme d'un établissement public et de désigner un syndic chargé d'assurer l'exécution de tous travaux intéressant la voie et de pourvoir à son entretien et à sa gestion. Selon la jurisprudence du Conseil d'État[1], les SAVP constitués à la suite et pour l'exécution d'une injonction préfectorale ne sont pas des associations syndicales libres de droit privé mais des syndicats forcés de propriétaires ayant le caractère d'un établissement public.

En matière de **dissolution**, l'article 17 de cette même loi prévoit qu'un SAVP peut être dissous d'office, par arrêté motivé du préfet, en cas de disparition de l'objet pour lequel il a été constitué, notamment après classement de la voie privée dans le domaine public. L'article 18 de la loi précise que les conditions dans lesquelles le syndicat est dissous ainsi que la dévolution du passif et de l'actif sont déterminées par le syndic ou, à défaut, par arrêté préfectoral, en tenant compte des droits des tiers.

L'étude d'impact rappelle que les SAVP, essentiellement constitués pour la mise en place de réseaux d'évacuation d'eaux pluviales ou d'eaux usées, la réfection du sol de la voie ou la mise en place de l'éclairage public, « *sont devenus obsolètes ou en décalage avec les autres structures juridiques désormais en vigueur* » depuis l'adoption de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 *fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis* et le développement généralisé des associations syndicales de propriétaires. Il est souligné que « *leur structure est rigide et les modalités de fonctionnement peu adaptées aux réalités actuelles* », leur régime particulier pouvant conduire « *à des difficultés de gestion, d'identification des membres, de contrôle comptable ou de reprise des actifs* ».

À cet égard, l'étude d'impact met en avant le fait que « ***le suivi de ces structures soulève des difficultés*** *: les SAVP sont des structures anciennes qui ne sont plus suivies par les syndics, inactifs pour la plupart. À cela s'ajoutent des* ***contentieux*** *divers notamment dans le cadre de la fixation des grilles de répartition des charges ainsi qu'une multiplicité accrue du nombre de propriétaires composant les SAVP. De la même manière,* ***il subsiste des impayés***. »

[1] *CE, 2/6 SSR, 13 avril 1983,* Walter, *n° 28444, au Recueil.*

2. Le dispositif proposé : favoriser la rationalisation des associations syndicales de propriétaires et des SAVP

Le **I** de l'article 11 du projet de loi réduit, à l'article 40 de l'ordonnance précitée du 1er juillet 2004, de trois ans à **un an** la **durée d'inactivité** d'une ASA susceptible de justifier sa dissolution d'office par le préfet. Cette modification concernera également la dissolution d'office des ASCO, l'article 46 de cette même ordonnance prévoyant que, sous réserve de l'existence de règles particulières, les dispositions régissant les ASA sont applicables aux ASCO.

En outre, afin d'**alléger la procédure administrative de fusion des ASA**, l'article 48 de cette même ordonnance est modifié pour préciser qu'une telle fusion peut être opérée non seulement par la constitution d'une nouvelle association syndicale autorisée mais également par le **maintien de l'une des associations parties à la fusion**.

Concernant les SAVP, le **II** de l'article 11 du projet de loi modifie la loi précitée du 22 juillet 1912 sur trois points :

– les **quatre motifs de dissolution d'office** des ASA par le préfet prévus par l'article 40 de l'ordonnance précitée du 1er juillet 2004 sont **transposés** à l'article 17 de la loi du 22 juillet 1912, relatif aux modalités de dissolution des SAVP. Cette dissolution d'office pourra donc intervenir en cas de disparition de l'objet du syndicat après classement de la voie privée dans le domaine public, en cas d'inactivité pour une durée de plus d'un an, si le maintien du syndicat fait obstacle à la réalisation de projets d'intérêt public dans un périmètre plus vaste que celui dudit syndicat ou si ce dernier connaît des difficultés graves et persistantes entravant son fonctionnement ;

– alors que jusqu'ici, aux termes de l'article 18 de la loi du 22 juillet 1912, les conditions de dévolution du passif et de l'actif sont déterminées par le syndic ou, à défaut, par arrêté préfectoral, il est prévu que ces conditions sont désormais déterminées, à défaut d'intervention du syndic, par le syndicat de copropriétaires ou par l'union de syndicats des copropriétaires des immeubles concernés ou par un liquidateur nommé par l'autorité administrative ;

– il est précisé, au même article 18, que, dans l'hypothèse où, au cours de la procédure de dissolution, les ayants droit n'ont pu être identifiés, les actifs du syndicat sont **consignés à la caisse des dépôts et consignations**, sous le régime prévu à l'article L. 518-24 du code monétaire et financier de la **déchéance trentenaire au profit de l'État** des sommes consignées[1].

---

[1] *Celles-ci sont acquises à l'État à l'expiration d'un délai de 30 ans sans que le compte auquel ces sommes ont été portées ait donné lieu à une opération de versement ou de remboursement, ou sans qu'il ait été signifié à la caisse des dépôts soit la réquisition de paiement, soit l'un des actes interruptifs de prescription mentionnés par le code civil.*

3. La position de la commission : la nécessité de préserver le patrimoine et la continuité des services des associations syndicales de propriétaires

L'inactivité observée sur une ou deux années d'un certain nombre d'ASA peut revêtir un caractère temporaire et s'expliquer par des problèmes de gouvernance, tenant par exemple à des difficultés à réunir les membres de cette gouvernance, à des vacances au sein des organes de cette dernière ou à des désaccords requérant du temps pour être levés. Ces dysfonctionnements ne sont néanmoins pas de nature à remettre en cause l'utilité de l'ASA. En outre, l'inactivité d'une ASA peut également s'expliquer par l'absence de nécessité de réaliser des travaux d'aménagement ou d'entretien annuels, ce qui est potentiellement le cas de nombre d'ASA mais aussi d'associations foncières de remembrement (AFR) et d'associations foncières d'aménagement foncier agricole et forestier (AFAFAF).

En outre, la dissolution d'office d'une ASA pose la question du devenir des parcelles aménagées en commun et du transfert de leur propriété, et plus généralement de la dévolution du passif et de l'actif de l'association dont les conditions sont, selon l'article 40 de l'ordonnance précitée du 1er juillet 2004, déterminées soit par le syndicat, soit, à défaut, par un liquidateur nommé par le préfet.

En tout état de cause, l'étude d'impact ne permet pas d'évaluer le nombre d'ASA en « dormance » sur une période d'un an et dont les conditions de fonctionnement justifieraient la suppression.

Dans ces conditions, la commission a estimé, sur proposition de ses rapporteurs, que l'abaissement de trois ans à un an de la durée d'inactivité susceptible de déclencher la dissolution d'office d'une ASA n'était en l'espèce pas justifié et ne constituait pas un élément de simplification de l'action publique locale. Elle a donc adopté deux amendements **COM-317 et COM-16** de suppression de cette mesure, ainsi qu'un amendement rédactionnel **COM-318.**

Les autres modifications apportées par l'article 11 lui ont paru, en revanche, pertinentes en ce qu'elles facilitent le regroupement des ASA et précisent les motifs et modalités de dissolution d'office des SAVP.

La commission a **adopté** l'article 11 **ainsi modifié**.

Article 12

Suppression des compétences des préfets dans la police des routes à grande circulation du régime dérogatoire de police de la circulation dans certains départements d'Île-de-France

L'article 12 prévoit l'application du droit commun de la police de la circulation sur les routes à grande circulation dans les départements de la petite couronne, en y restituant à l'autorité municipale ce pouvoir de police jusqu'ici exercé par le préfet de département.

Moyennant un amendement de coordination, la commission a adopté cet article.

1. Le partage des compétences en matière de police de la circulation sur les routes à grande circulation

Les routes à grande circulation sont définies par l'article L. 110-3 du code de la route comme les routes qui, quelle que soit leur appartenance domaniale, « *permettent d'assurer la continuité des itinéraires principaux et, notamment, le délestage du trafic, la circulation des transports exceptionnels, des convois et des transports militaires et la desserte économique du territoire, et justifient, à ce titre, des règles particulières en matière de police de la circulation* ». La liste de ces routes est établie par décret. Les collectivités propriétaires des voies classées comme routes à grande circulation sont tenues de communiquer au préfet, avant leur mise en œuvre, les projets de modification des caractéristiques techniques de ces voies et toutes mesures susceptibles de rendre ces routes impropres à leur destination.

L'article L. 2213-1 du CGCT confie au maire la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et l'ensemble des voies publiques ou privées ouvertes à la circulation publique à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'État dans le département sur les routes à grande circulation. À cet égard, il est précisé que les conditions dans lesquelles le maire exerce la police de la circulation sur les routes à grande circulation sont fixées par décret en Conseil d'État. Le même article L. 2213-1 du CGCT prévoit que des décrets peuvent attribuer au représentant de l'État dans le département la police de la circulation sur certaines sections des routes à grande circulation.

Dans cet ordre d'idées, l'**article L. 2521-1 du CGCT**, repris à l'**article L. 411-5 du code de la route,** et dont les dispositions remontent à la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964[1] portant réorganisation de la région parisienne et à la loi du 10 juin 1853 qui autorise le préfet de police de Paris à exercer, dans toutes les communes du département de la Seine, les fonctions qui lui sont

[1] *Deuxième alinéa de l'article 10, dans sa version initiale.*

déférées par l'arrêté du 12 messidor an VIII, transfère, dans les trois départements de la petite couronne des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, au préfet de département la compétence municipale de la police de la voie publique sur les routes à grande circulation y compris en ce qui concerne la liberté et la sûreté, en plus des attributions de police exercées dans les communes où la police est étatisée.

Il ressort de l'étude d'impact annexée au projet de loi que, dans ces trois départements, le réseau des routes à grande circulation couvre environ 480 km de voies routières et que ce sont près de 3 000 mesures réglementaires qui sont transmises chaque année aux préfets de département, « *dont 1 000 à 1 500 sont sans incidence sur les caractéristiques fonctionnelles des RGC (exemples : neutralisations ponctuelles de places de stationnement pour installations d'échafaudage, élagage des arbres...)* ». Il est précisé que « *la réduction des compétences techniques de l'État liée à la décentralisation des voiries routières ne lui permet plus d'apporter une valeur ajoutée suffisante pour contrebalancer le délai d'instruction supplémentaire imposé aux autorités locales compétentes* ».

2. Le dispositif proposé : l'application du droit commun aux routes à grande circulation des départements de la petite couronne

L'article 12 du projet de loi procède à l'abrogation des articles L. 2521-1 du CGCT et L. 411-5 du code de la route afin de permettre l'application du droit commun de la police de la circulation sur les routes à grande circulation dans les trois départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

En parallèle, en application du deuxième alinéa de l'article L. 2213-1 du CGCT, un décret en Conseil d'État devrait intervenir pour prévoir, au niveau réglementaire, que les préfets de ces trois départements seront sollicités pour avis conforme par les autorités locales lorsque celles-ci envisagent des mesures plus rigoureuses exigées par des considérations de sécurité de la circulation routière ou pour des projets techniques de nature à modifier les caractéristiques fonctionnelles d'une route à grande circulation.

3. La position de la commission : un traitement dérogatoire des routes à grande circulation de la petite couronne qui ne se justifie plus

Estimant que le traitement dérogatoire des routes à grande circulation de la petite couronne ne se justifie plus, la commission a adopté l'article 12, moyennant un **amendement COM-319** de coordination.

La commission a **adopté** l'article 12 **ainsi modifié**.

Article 13

Suppression de l'obligation de publier la fiche de poste en cas de renouvellement d'un contractuel

L'article 13 vise à supprimer l'obligation de publication de l'avis de vacance en cas de renouvellement du contrat d'un agent contractuel sur l'emploi qu'il occupe et pour y exercer les mêmes fonctions.

Jugeant bienvenue cette simplification approuvée par les employeurs territoriaux et bien circonscrite, la commission a adopté cet article sans modification.

1. La déclaration de vacance d'emploi : une procédure de publicité qui s'applique à tout recrutement dans la fonction publique, y compris aux agents contractuels recrutés pour des emplois permanents

a) La déclaration de vacance d'emploi : une procédure de publicité obligatoire effectuée via un espace numérique commun

Tout recrutement dans la fonction publique, qu'il s'agisse d'une création ou d'une vacance d'emploi, est soumis à une obligation de publicité destinée à garantir le principe d'égal accès à la fonction publique. Cette procédure de publicité préalable et obligatoire est appelée « déclaration de vacance d'emploi » (DVE).

En application de l'article L. 311-2 du CGFP, « *les créations ou vacances d'emplois relevant du présent code sont* ***portées sans délai à la connaissance des agents publics et des autorités compétentes dans un espace numérique commun*** *aux employeurs publics […]* ».

La plateforme de publication des offres d'emploi pour les trois versants de la fonction publique a été mise en place en février 2019 sous le nom de « Place de l'emploi public » (PEP)[1]. Dans le cadre du développement de la marque « employeur » du service public, lancée en février 2022 sous le nom **« Choisir le service public »,** le site PEP a été transféré en mai 2023 vers le site « choisirleservicepublic.gouv.fr ». D'après les données fournies par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), près **de 350 000 offres d'emploi sont publiées chaque année sur ce site**.

Dans la fonction publique territoriale, conformément aux prescriptions de l'article L. 313-4 du CGFP, les centres de gestion (CDG) ou, selon le cas, le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) assurent la publicité des créations et vacances d'emplois de catégories A, B et C dans l'espace numérique commun.

[1] *La « Place de l'emploi public » a succédé à la « Bourse interministérielle de l'emploi public », qui ne concernait que la fonction publique de l'État.*

Les décisions individuelles relatives à la nomination des fonctionnaires ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement des agents non titulaires doivent être transmises au préfet pour être soumises au contrôle de légalité[1].

Sauf urgence, la durée minimale de publication de l'avis de vacance sur l'espace numérique est fixée à un mois[2].

b) Une procédure de publicité applicable au recrutement des agents contractuels sur des emplois permanents

Ces obligations de publicité sont applicables au recrutement d'agents contractuels pour des emplois permanents. **L'article L. 332-21 du CGFP** fixe le principe selon lequel le « *recrutement d'agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents est prononcé au terme d'une procédure permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics* », avant de préciser que **s'applique à ces recrutements la procédure de publication des emplois vacants sur l'espace numérique commun**.

L'article D. 311-1 du CGFP[3] reprend ces dispositions en précisant que **« *l'avis de création ou de vacance de tout emploi relevant [du CGFP] et pourvu par contrat pour une durée supérieure ou égale à un an* »** fait l'objet d'une publication sur l'espace numérique commun aux employeurs publics.

L'obligation de publicité préalable s'applique également **aux renouvellements des contrats** de contractuels recrutés sur des emplois permanents. Comme l'a précisé le juge administratif dans une décision citée par l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, « *l'autorité territoriale ne peut procéder au renouvellement du contrat de recrutement d'un agent non titulaire sans avoir fait précéder ce renouvellement des mesures de publicité* »[4].

Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 *de transformation de la fonction publique*, qui a élargi les possibilités de recours aux contractuels (*voir l'encadré ci-après*), la part des contractuels a fortement progressé. En effet, d'après les données de la DGAFP, en 2023, les contractuels (hors contrats aidés) représentaient 23% des effectifs de la fonction publique (26% pour la fonction publique territoriale).

---

[1] *Article L. 2131-2 du CGCT.*
[2] *Article D. 311-2 du* CGFP.
[3] *Issu du décret n° 2025-695 du 24 juillet 2025* modifiant les livres I[er] et II du code général de la fonction publique et relatif aux dispositions réglementaires du livre III du même code.
[4] *Cour administrative d'appel de Douai, 3[ème] chambre - formation à 3 (bis), 2 novembre 2004.*

Les cas de recrutement des agents contractuels sur des emplois permanents dans la fonction publique territoriale

• **Les agents assurant le remplacement momentané de fonctionnaires ou d'agents contractuels** (article L. 332-13 du CGFP).

Ce cas de recours permet le remplacement temporaire de fonctionnaires ou de contractuels occupant des emplois permanents et qui exercent leurs fonctions à temps partiel ou sont indisponibles notamment en raison de congés annuels, pour raison familiale ou de santé prévus par les textes législatifs et réglementaires.

• **Les agents employés temporairement sur des emplois vacants sont recrutés pour une durée maximale d'un an, renouvelable une fois, pour faire face à la vacance d'un emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire** (article L. 332-14 du code général de la fonction publique).

• **Les emplois de secrétaires généraux de mairie dans les communes de moins de 2 000 habitants**.

• Les agents recrutés lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes (article L. 332-8 du CGFP).

• **Les agents recrutés sur des emplois visant à pourvoir aux emplois permanents lorsque les fonctions ou les besoins du service justifient le recours aux agents contractuels et qu'aucun fonctionnaire n'a pu être recruté au préalable sur ces emplois** (2° de l'article L. 332-14 du CGFP).

• **Les agents employés par des communes et groupements de communes à faible densité de population** (3°, 4° et 5° de l'article L. 332-14 du CGFP) :

– les emplois des communes de moins de 1 000 habitants ou les groupements de communes de moins de 15 000 habitants, pour tous les emplois (3°) ;

– pour les autres collectivités ou établissements, les emplois à temps non complet pour une quotité de service inférieure à 50 % d'un temps complet (4°) ;

– les emplois dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose aux collectivités. Ils concernent les communes de moins de 2 000 habitants ou groupements de communes de moins de 10 000 habitants (5°).

• **D'autres agents contractuels :** comprend les bénéficiaires de la règlementation relative aux travailleurs handicapés (article L326-1 du CGFP), ou du dispositif PACTE (article L. 326-10 du CGFP), les emplois fonctionnels dans les grandes collectivités (article L. 343-1 du CGFP), les agents contractuels transférés (article L. 445-1 du CGFP).

Source : Panorama de l'emploi territorial, 2025[1]

[1] *Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale,* Panorama de l'emploi territorial (14ème édition), *octobre 2025.*

Toutefois, **l'article L. 332-21 du CGCT prévoit plusieurs exceptions à cette obligation de publicité du recrutement des contractuels**. Ne sont en effet pas concernés :

– les emplois supérieurs dont la nomination est laissée à la décision du Gouvernement[1] ;

– les emplois de directeur général des services ;

– les emplois de directeur de centre hospitalier universitaire et de centre hospitalier régional.

2. La suppression de l'obligation de publier l'avis de vacance en cas de renouvellement d'un contractuel occupant un emploi permanent

L'article 13 tend à compléter, à l'article L. 332-21 du CGFP, la liste des exceptions à l'obligation de publier un avis de vacance afin d'y inclure le cas des renouvellements des contrats des agents contractuels de la fonction publique occupant un emploi permanent.

D'après l'étude d'impact, cette nouvelle dérogation vise à tenir compte de la progression du nombre de contractuels en dérogeant « *à l'obligation de porter à la connaissance des agents publics et des autorités compétentes toute vacance d'emploi lorsque celle-ci porte sur un emploi occupé par un agent contractuel sur un emploi permanent dont le contrat arrive à expiration et à la seule condition que celui-ci se voi[e] proposer un renouvellement de contrat pour y exercer les mêmes fonctions* ».

Aussi, cette dérogation ne s'appliquera pas :

– aux primo-recrutements pour la vacance d'un emploi permanent ;

– aux cas dans lesquels le contrat comporte de nouvelles missions ;

– aux cas dans lequel l'agent contractuel décline l'offre de renouvellement de son contrat ;

– aux cas dans lesquels le contrat conclu pour recruter un agent contractuel afin de faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire ne peut plus être renouvelé puisqu'il est arrivé à son terme légal de deux ans[2].

Il est à noter que cette nouvelle dérogation s'appliquera aux renouvellements de contrats des **agents contractuels exerçant des emplois permanents au sein des trois versants de la fonction publique**.

Elle devrait s'appliquer au renouvellement des contrats conclus à une date antérieure à l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

---

[1] *Ils sont régis par l'article L. 341-1 du CGFP.*

[2] *Cas prévus aux articles L. 332-7 pour la fonction publique d'État, L. 332-14 du pour la fonction publique territoriale, et L. 332-20 pour la fonction publique hospitalière.*

3. Une simplification circonscrite de l'obligation de publication des avis de vacance des contractuels approuvée par la commission

Les rapporteurs ont souligné le caractère circonscrit de la dérogation à l'obligation de publicité des avis de vacance proposée par cet article, et jugé utile cette mesure de simplification réclamée par les employeurs territoriaux.

La commission a, en outre, souscrit à l'argument selon lequel, lorsqu'un agent contractuel donne satisfaction à son employeur, la publication d'une vacance qui n'aura, *de facto*, pas lieu génère de l'incertitude pour l'agent et une fausse espérance pour les candidats.

Relevant, au surplus, que le Conseil d'État n'avait formulé aucune réserve quant à la conformité de cette mesure au principe constitutionnel d'égal accès à la fonction publique, la commission a adopté cet article sans modification.

La commission a **adopté** l'article 13 **sans modification**.

Article 13 bis *(nouveau)*

Dérogation à l'obligation de publier la fiche de poste en cas de promotion interne d'un fonctionnaire territorial au sein d'un même employeur

Issu de l'adoption de trois amendements identiques (COM 74 rect. *bis*, COM-155 rect. et COM-237 rect.) en commission, l'article 13 *bis* tend à déroger à l'obligation de publier un avis de vacance en cas de promotion interne d'un fonctionnaire territorial occupant déjà un emploi permanent au sein d'une même collectivité ou d'un même établissement.

Jugeant bienvenue cette mesure de simplification circonscrite, la commission a adopté cet article.

1. La procédure de déclaration de vacance s'applique aux fonctionnaires territoriaux faisant l'objet d'une promotion interne

Tout recrutement dans la fonction publique est soumis à une obligation de publicité destinée à garantir le principe d'égal accès à la fonction publique. Cette procédure de publicité préalable et obligatoire est appelée « déclaration de vacance d'emploi » (DVE) (*voir commentaire de l'article 13*).

Les obligations de publicité prévues à l'article L. 313-4 du CGFP sont applicables aux recrutements de fonctionnaires territoriaux au titre de la promotion interne.

La promotion interne constitue une voie d'accès à un autre corps ou cadre d'emplois, distincte du recrutement par concours interne. L'article L. 523-1 du CGFP prévoit qu'elle intervient, dans les proportions fixées par les statuts particuliers soit à la suite d'un examen professionnel donnant lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude, soit après inscription sur une liste d'aptitude établie au regard de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents.

Les statuts particuliers déterminent des conditions d'ancienneté ou d'appartenance à un cadre d'emplois et à un grade. Le non-respect de ces conditions est susceptible d'entraîner l'annulation de la nomination. Le juge administratif a ainsi annulé des promotions prononcées en faveur d'agents qui ne remplissaient pas les conditions d'ancienneté requises[1] ou lorsque la collectivité n'avait pas respecté les règles applicables à l'ouverture du recrutement au titre de la promotion interne[2].

Cette inscription ne vaut toutefois pas, à elle seule, nomination dans un nouveau cadre d'emplois. Si la décision de la création de l'emploi relève de l'organe délibérant, la nomination relève, aux termes de l'article L. 415-1 du CGFP, de la compétence exclusive de l'autorité territoriale, l'employeur demeurant libre de nommer ou non les agents inscrits sur une liste d'aptitude.

La règle générale est donc que les créations et vacances d'emplois sont portées sans délai à la connaissance des agents publics et des autorités compétentes sur un espace numérique commun aux employeurs publics.

2. La dérogation à l'obligation de publier l'avis de vacance en cas de promotion interne d'un fonctionnaire territorial : une mesure approuvée par la commission

L'article 13 *bis* a été introduit par l'adoption de trois amendements identiques, déposés par le groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen **(COM-74 rect. *bis*)**, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain **(COM-155 rect.)** et David Margueritte **(COM-237 rect.).**

Il tend à compléter l'article L. 313-4 du CGFP afin de prévoir que, **lorsqu'un fonctionnaire territorial occupe déjà un emploi permanent au sein d'une collectivité ou d'un établissement, sa nomination sur un emploi au titre de la promotion interne auprès du même employeur public n'est pas subordonnée à l'accomplissement de la publicité prévue à l'article L. 311-2 du même code**.

Le bénéfice de cette dérogation est ainsi subordonné à trois conditions cumulatives :

– le fonctionnaire doit être un fonctionnaire territorial ;

---

[1] CE, 18 juin 1997, Dorat.

[2] CAA Nantes, 5 avril 2001, Ville de Tours.

– le fonctionnaire doit déjà occuper un emploi permanent ;

– sa nomination doit intervenir au titre de la promotion interne et au sein du même employeur.

Le dispositif ne prévoit toutefois pas explicitement la faculté de déroger à l'obligation pour l'autorité territoriale d'informer le centre de gestion compétent de la création ou de la vacance de tout emploi permanent, prévue au premier alinéa de l'article L. 313-4 du CGFP. L'autorité territoriale pourra seulement procéder à sa nomination sans attendre l'accomplissement de la publicité de la vacance. La portée de la dérogation diffère sur ce point de celle qui est déjà prévue en matière d'avancement de grade pour lequel l'article L. 313-4 du CGFP prévoit expressément que le centre de gestion n'est pas tenu d'assurer la publicité de l'emploi.

La commission a approuvé cette nouvelle dérogation, jugeant que l'obligation de publicité revêtait un caractère essentiellement formel lorsque l'autorité territoriale entend nommer, par voie de promotion interne, un fonctionnaire occupant déjà un emploi permanent au sein de ses services. Dans cette hypothèse, la mesure proposée permettrait, d'une part, d'alléger les formalités administratives et d'éviter que la nomination de l'agent soit différée pendant la durée d'accomplissement de la publicité et, d'autre part, de ne pas susciter de vaines espérances parmi les candidats potentiels.

La commission a **adopté** l'article additionnel 13 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 14

Suppression de l'obligation d'organiser une épreuve orale pour les concours sur titres de la fonction publique territoriale

L'article 14 met fin à l'obligation d'organiser une épreuve orale pour le recrutement d'agents de la fonction publique territoriale par la voie du concours sur titres.

Jugeant cette mesure utile pour faciliter le recrutement d'agents territoriaux dans les filières en tension, la commission a adopté cet article, modifié par un amendement destiné à préciser explicitement que les centres de gestion conserveront, si telle est leur volonté, la faculté de prévoir l'organisation d'une épreuve orale d'entretien.

1. L'épreuve orale obligatoire pour les concours sur titres : une spécificité de la fonction publique territoriale

Conformément au principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics garanti par l'article 6 de la Déclaration de 1789, l'article L. 320-1 du CGFP fixe le principe selon lequel « *les fonctionnaires sont recrutés par concours* ».

Les différents types de concours (externe, interne et troisième concours) sont organisés, en application de l'article L. 325-9 du CGFP :

– soit sur épreuves ;

– soit « *au moyen d'une sélection opérée par le jury au vu des titres des candidats ou de leurs titres et travaux* », étant précise que « *cette sélection peut être complétée d'épreuves* ».

Pour les seuls concours sur titres de la fonction publique territoriale, la loi exige que la sélection soit complétée par une épreuve orale d'entretien avec le jury. Cette règle résulte de **l'article L. 325-28 du CGFP**, lequel reprend l'une des dispositions qui figuraient, avec la codification intervenue en 2021[1], à l'avant-dernier alinéa de l'article 36 de loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*.

Pour les concours sur titres de la fonction publique d'État et de la fonction publique hospitalière, l'organisation d'une telle épreuve orale ne présente pas de caractère obligatoire[2]. Seules s'appliquent à ces deux versants les dispositions précitées de l'article L. 325-9 du CGCP, qui se contentent de prévoir que la sélection sur titre peut être complétée d'épreuves[3].

D'après l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, ***« cette spécificité de la fonction publique territoriale a pour conséquence de rendre moins attractifs les concours sur titre de ces filières qui recourent davantage au recrutement de contractuels ».***

Les données de la fédération nationale des centres de gestion (FNCG) font apparaître des **difficultés structurelles de recrutement particulièrement**

---

[1] *Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021* portant partie législative du code général de la fonction publique.

[2] *Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007* de modernisation de la fonction publique.

[3] *Les modifications postérieures intervenues dans le cadre des lois n° 2016-483 du 20 avril 2016* relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires *et n° 2019-828 du 6 août 2019* de transformation de la fonction publique *ont simplifié puis élargies la possibilité d'organiser des concours sur titres à l'ensemble de la fonction publique territoriale sans toutefois remettre en cause le caractère obligatoire de l'épreuve orale.*

marquées dans les filières médico-sociales et médico-techniques (*voir encadré ci-après*).

Par conséquent, les collectivités font massivement appel à des agents contractuels pour pourvoir les postes vacants : dans ces filières, le recrutement contractuel représente jusqu'à 50 % des embauches. À titre d'exemple, d'après les informations fournies aux rapporteurs par la DGCL, **dans la filière médico-sociale, les contractuels représentent environ 33 % des effectifs**, une proportion bien supérieure à celle de l'ensemble des filières de la fonction publique territoriale, qui se situe autour de 20 %.

Des difficultés de recrutement dans les filières médico-sociales et médico-techniques

Les données de la session 2023 de certains concours illustrent les difficultés de recrutement rencontrées par les employeurs locaux dans ces filières :

– pour concours de médecin territorial de 2e classe au titre de la session 2023, le taux de pourvoi s'établit à 9 %, avec 54 lauréats pour 572 postes ouverts, soit un ratio particulièrement faible de 0,1 candidat par poste, traduisant une situation de forte tension ;

– pour le concours d'infirmier en soins généraux, 282 lauréats ont été recensés pour 511 postes à pourvoir. En dépit d'un vivier de 560 candidats admis à concourir, le nombre de lauréats demeure nettement insuffisant au regard des besoins alors même qu'il s'agit d'une profession réglementée et que le concours ne comporte qu'une épreuve orale ;

– pour le concours d'agent social principal de 2e classe, seuls 244 candidats se sont présentés pour 316 postes ouverts, soit un ratio de 0,8 candidat par poste, révélant également un déficit d'attractivité dans la filière sociale.

Source : étude d'impact à partir des données de la FNCG

2. La suppression de l'obligation de publier l'avis de vacance en cas de renouvellement d'un contractuel occupant un emploi permanent

Afin d'aligner le cadre juridique applicable aux concours sur titres de la fonction publique territoriale sur celui en vigueur dans les deux autres versants de la fonction publique, l'article 14 rend facultative l'organisation, à titre complémentaire, d'une épreuve d'entretien oral avec le jury.

À cet effet, il abroge l'article L. 325-28 du CGFP, qui rendait impérative l'organisation d'une telle épreuve pour la seule fonction publique territoriale. Dès lors, serait applicable à la fonction publique territoriale, comme c'est le cas pour les deux autres versants en l'absence de disposition spéciale, l'article L. 325-9 du CGFFP, qui permet l'organisation d'épreuves complémentaires.

3. Une harmonisation du cadre applicable aux concours sur titres accueillie favorablement par la commission

Les rapporteurs ont en premier lieu rappelé leur attachement de principe à l'épreuve d'entretien oral dans le cadre des recrutements par concours, qui fournit au jury d'importants éléments pour apprécier les qualités du candidat et l'adéquation de son profil avec les fonctions qu'il est appelé à exercer.

Ils ont toutefois souligné les inconvénients du cadre juridique actuel, qui rend l'organisation d'une telle épreuve obligatoire uniquement pour les concours sur titres de la fonction publique territoriale, dans un contexte de fortes tensions de recrutement dans certaines filières.

Par ailleurs, le processus de recrutement dans la fonction publique territoriale présente des spécificités : la réussite à un concours ne garantit pas automatiquement l'obtention d'un poste[1], la nomination effective au sein d'un emploi n'intervenant qu'à l'issue d'un processus de recrutement qui peut comprendre, si l'employeur territorial en décide ainsi, un entretien oral.

La commission a dès lors jugé utile d'harmoniser le cadre juridique applicable en conférant, comme le propose l'article 14, un caractère facultatif à l'organisation d'une épreuve d'entretien oral avec le jury pour les concours sur titres de la fonction publique territoriale.

Aussi la commission a-t-elle, à l'initiative de ses rapporteurs, adopté un **amendement (COM-320)** modifiant la rédaction de cet article afin de préciser explicitement que les centres de gestion conserveront la possibilité de compléter les concours sur titres par l'organisation d'une épreuve orale.

La commission a **adopté** l'article 14 **ainsi modifié**.

[1] *L'article L. 325-39 du CGFP dispose en effet que* « toute personne déclarée apte [...] peut être nommée dans un des emplois auxquels le concours correspondant donne accès ».

Article 15

Possibilité transitoire de prolongation du congé spécial des fonctionnaires territoriaux après emploi fonctionnel et mise en extinction progressive de ce dispositif

L'article 15 tend, d'une part**, à abroger, à compter d'un délai de cinq ans et un mois, le dispositif de congé spécial accordé aux fonctionnaires territoriaux ayant occupé un emploi fonctionnel**. Il précise par ailleurs que, dans le mois suivant la publication de la loi, le congé spécial ne peut plus être accordé.

Afin de tenir compte des conséquences de la réforme des retraites de 2023, il met aussi en place un **dispositif transitoire** *permettant aux fonctionnaires concernés de* **bénéficier d'une prolongation de ce congé jusqu'à l'âge à partir duquel leur pension de retraite peut être liquidée.**

Si cette mesure s'inscrit dans un objectif d'alignement du régime applicable aux différents versants de la fonction publique, elle pourrait s'avérer contre-productive dans ses effets, d'abord en matière de coût pour les collectivités territoriales – la mise en place du régime de prise en charge par le CNFPT ou les centres de gestion pour les fonctionnaires momentanément privés d'emploi s'avérant plus coûteuse que le congé spécial. Elle pourrait aussi produire un effet dissuasif sur le maintien ou le recrutement de certains profils expérimentés sur des emplois fonctionnels.

C'est pourquoi la commission, en accord avec les associations d'élus locaux, a jugé important de supprimer cette abrogation progressive, tout en maintenant le dispositif transitoire, utile aux agents territoriaux, par un amendement COM-321.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

1. Les fonctionnaires territoriaux occupant un emploi fonctionnel peuvent bénéficier d'un congé spécial en cas de fin de détachement

a) La fin des fonctions exercées sur un emploi fonctionnel est encadrée par des règles spécifiques

(1) Les emplois fonctionnels sont à la jonction de la sphère politique et de la sphère administrative

Les **emplois fonctionnels** sont des emplois administratifs et techniques de direction permettant à l'autorité territoriale – maire ou président de collectivité ou d'établissement public – **de confier la direction et l'organisation des services à un agent avec lequel elle entretient une relation de confiance**. Réservés, sous certaines conditions, aux collectivités

ou établissements dépassant 2 000 habitants[1], ces emplois sont **limitativement énumérés** et accessibles uniquement aux **agents fonctionnaires de catégorie A** ou dans des cas limités aux agents contractuels[2].

Les emplois fonctionnels de direction de la fonction publique territoriale

Pourvus par voie de détachement, **les emplois fonctionnels de direction** au sein de la fonction publique territoriale sont énumérés par l'**article L. 412-6 du CGFP** :

– directeur général des services et, lorsque l'emploi est créé, directeur général adjoint des services des départements et des régions ;

– directeur général des services ou directeur général adjoint des services des communes de plus de 2 000 habitants ;

– directeur général des services techniques ou directeur des services techniques des communes de plus de 10 000 habitants ;

– directeur général ou directeur général adjoint des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants ;

– directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants ;

– directeur général ou directeur général adjoint d'établissements publics dont la liste est fixée par décret ainsi que directeur général, directeur général adjoint et directeur de délégation du CNFPT ;

– directeur général et directeur général adjoint des services de mairie d'arrondissement de Paris, Lyon ou Marseille, sur proposition du maire d'arrondissement[3] ;

– directeur départemental ou directeur départemental adjoint des SDIS.

Il existe aujourd'hui environ **7 700 emplois fonctionnels** au sein des **collectivités territoriales** et de leurs groupements[4], dont 6 700 sont occupés par des fonctionnaires territoriaux de la collectivité ou en détachement et 700 par des contractuels recrutés directement pour occuper le poste. Les 400 emplois fonctionnels restants sont occupés par des fonctionnaires des autres fonctions publiques par voie de détachement.

---

[1] *Ce seuil démographique a notamment été fixé pour les emplois de directeur général des services des communes par l'article 1er du décret n° 87-101 du 30 décembre 1987* portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

[2] *Le recrutement direct d'agents contractuels est possible pour les régions, les départements, les communes et les EPCI de plus de 40 000 habitants, ainsi que les établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient, selon l'article L. 343-1 du CGFP. En conséquence, ceux-ci suivent une formation les préparant à leurs nouvelles fonctions.*

[3] *Ces fonctionnaires sont nommés par le maire de la commune concernée, dans le respect des dispositions du titre Ier du livre V de la deuxième partie du CGCT.*

[4] *Synthèse nationale du rapport social unique 2023, direction générale des collectivités locale, octobre 2025.*

Ces **emplois**, dont les fonctions sont strictement définies, constituent ainsi, avec les collaborateurs de cabinet, **l'entourage proche de l'autorité territoriale**. Ce positionnement particulier justifie **l'application de règles spécifiques**, notamment le bénéfice d'une grille indiciaire plus favorable, mais également le **droit, pour l'exécutif, de se séparer de ces agents au seul motif de perte de confiance**.

(2) Le régime de fin d'occupation de l'emploi fonctionnel déroge aux règles habituelles de fin de détachement ou de contrat

L'article **L. 544-1 du CGFP** prévoit que la fin de fonctions du fonctionnaire territorial occupant un emploi fonctionnel **ne peut être actée qu'après un délai de six mois** suivant soit la nomination dans l'emploi, soit la désignation par l'autorité territoriale. Durant ce délai, celle-ci doit permettre au fonctionnaire concerné de **rechercher une nouvelle affectation**, y compris en mobilisant les moyens de la collectivité ou de l'établissement public. Cette période de transition peut être encadrée par un protocole liant la collectivité et l'agent.

À l'issue de ce délai, elle est nécessairement précédée d'un **entretien avec l'autorité territoriale d'accueil**, et fait l'objet d'une **information** de l'assemblée délibérante de la collectivité comme du Centre national de la fonction publique territorial (CNFPT) ou du centre de gestion. Elle prend alors effet le premier jour du troisième mois suivant cette information[1].

b) Les fonctionnaires déchargés d'un emploi fonctionnel peuvent bénéficier d'un congé spécial

Aux termes de l'article **L. 544-4 du CGFP**, le fonctionnaire territorial occupant un de ces emplois fonctionnels peut demander à la collectivité ou à l'établissement qui met fin à son détachement sans pouvoir lui offrir un emploi de son grade :

- soit à bénéficier, **de droit**, **d'un congé spécial** ;

– soit **à être reclassé** dans les conditions prévues à l'article L. 542-5 du CFGP[2] et, le cas échéant, à être pris en charge dans les conditions prévues par la section 2 du chapitre II et l'article L. 451-10[3] du même code ;

– soit à être directement **pris en charge** dans les conditions mentionnées ci-dessus, sans reclassement ;

---

[1] *La fin de fonctions d'un directeur départemental ou directeur département adjoint des SDIS fait l'objet d'une information du conseil d'administration de ce service, du CNFPT, ainsi que du ministre de l'intérieur, selon l'article L. 544-2 du CGFP.*

[2] *Dans ce cas, la collectivité ou l'établissement, la délégation régionale ou interdépartementale du CNFPT et le centre de gestion examinent, chacun pour ce qui le concerne, les possibilités de reclassement.*

[3] *Cet article prévoit la prise en charge des officiers de sapeur-pompiers professionnels par le CNFPT.*

– soit à percevoir une **indemnité de licenciement**[1].

Les **conditions d'octroi du congé spécial** sont fixées par les articles L. 544-10 à L. 544-16 du CGFP.

S'il peut être accordé, **sur autorisation** de l'autorité territoriale, à tout fonctionnaire territorial en faisant la demande et n'en bénéficiant pas déjà, il est donc **de droit pour le fonctionnaire ayant occupé un emploi fonctionnel**[2]. Celui-ci peut en faire la demande auprès de la **structure** dans laquelle il occupait cet emploi, qui **doit assurer sa rémunération**[3] sur une **période limitée** allant de la fin de son détachement au terme de la période de prise en charge par le CNFPT ou le centre de gestion. Cette période dure **au maximum cinq ans**[4].

La prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi (FMPE) par le CNFPT ou le centre de gestion

Le congé spécial **doit être distingué de la prise en charge**, par le centre de gestion ou le **CNFPT**, des **FMPE** – les deux dispositifs étant susceptibles de s'appliquer à un fonctionnaire qui occupait un emploi de direction et est déchargé de ses fonctions.

Les modalités de **suppression d'un emploi dans la fonction publique territoriale sont prévues par les articles L. 542-1 à L. 542-35 du CGFP**. Dès lors qu'un emploi est susceptible d'être supprimé, l'autorité territoriale recherche les possibilités de reclassement du fonctionnaire concerné. Ce dernier est **maintenu en surnombre pendant un an** si la collectivité ou l'établissement ne peut lui offrir un emploi de son grade dans son cadre d'emplois ou, avec son accord, dans un autre cadre d'emplois. Cette période de surnombre est **à la charge de la collectivité**.

Au terme de la période de maintien en surnombre, le fonctionnaire est pris en charge par le CNFPT ou le centre de gestion selon son cadre d'emplois, et relève dès lors du régime des FMPE.

Dans les trois mois suivant le début de sa prise en charge, le FMPE et le CNFPT ou le centre de gestion élaborent conjointement un **projet personnalisé destiné à favoriser son retour à l'emploi**. Ce projet fixe notamment les actions d'orientation, de formation et d'évaluation qu'il est tenu de suivre.

Le fonctionnaire pris en charge perçoit la première année l'intégralité de sa rémunération correspondant à l'indice détenu dans son grade. Cette rémunération est ensuite réduite de 10 % chaque année.

Lorsqu'il se voit confier des missions par le CNFPT ou le centre de gestion, le FMPE perçoit la totalité de la rémunération correspondant à l'indice détenu dans son grade et peut bénéficier du régime indemnitaire de son grade.

---

[1] *Celle-ci est au moins égale à une année de traitement, selon l'âge et la durée de service dans la fonction publique territoriale. Elle engage toutefois son bénéficiaire à rompre tout lien avec la fonction publique territoriale, sous réserve du maintien de ses droits à pension.*
[2] *Article L. 544-11 du CGFP.*
[3] *Article L. 544-15 du CFGP.*
[4] *Article L. 544-14 du CGFP.*

Pendant les **deux premières années de prise en charge** par le CNFPT ou le CDG qui suivent la période de surnombre, la **contribution versée par la commune inclut des majorations** (fois 1,5 pour les collectivités territoriales affiliées, fois 2 pour les non-affiliées).

La prise en charge d'un FMPE **cesse notamment** :

– lorsqu'il a refusé trois offres d'emploi. Une seule offre de sa collectivité ou de son établissement d'origine est prise en compte pour apprécier le nombre de refus ;

– lorsqu'il remplit les conditions lui permettant de bénéficier d'une pension de retraite de base à taux plein. Il est alors radié des cadres d'office et admis à la retraite ;

– lorsqu'il n'a pas respecté, de manière grave et répétée, les obligations qui lui incombent, en particulier les actions de suivi et de reclassement mises en œuvre par le CNFPT ou le centre de gestion.

– lorsqu'il atteint le terme de la période de prise en charge financière. Il est alors licencié ou admis à la retraite et radié des cadres d'office lorsqu'il peut bénéficier de la liquidation de ses droits à pension à taux plein.

En 2025, on dénombre **267 FMPE** au niveau des centres de gestion, dont 90 de catégorie A, et **22** FMPE au niveau du CNFPT[1].

Aux termes de l'article 8 du **décret n° 88-614 du 6 mai 1988**, modifié en 2011, le fonctionnaire **perçoit**, pendant le congé spécial, **une rémunération égale au montant du traitement indiciaire atteint à la date de la mise en congé**, majoré du montant de l'indemnité de résidence et, s'il y a lieu, du supplément familial de traitement[2].

En outre, le fonctionnaire bénéficiaire du congé spécial est admis à la retraite au plus tard à la fin du mois au cours duquel il réunit les conditions requises pour obtenir la liquidation de ses droits à pension à taux plein[3]. Il est, sous réserve de ces dispositions, admis d'office à la retraite au terme de son congé.

Le congé spécial n'est par ailleurs ouvert aux directeurs départementaux et directeurs départementaux adjoints des SDIS[4].

De 2013 à 2023, le nombre de fonctionnaires en congé spécial fut évalué entre **300 et 700 fonctionnaires par an**, soit une moyenne annuelle de 500 agents[5].

---

[1] *Selon les données agrégées en 2025 par le CNFPT.*

[2] *Cette rémunération est réduite lorsque le fonctionnaire exerce une activité rémunérée durant le congé spécial.*

[3] *Article L. 544-13 du CGFP.*

[4] *Article L. 544-5 du CGFP.*

[5] *Synthèse nationale du rapport social unique 2023, direction générale des collectivités locale, octobre 2025.*

2. L'article prévoit à la fois la prolongation temporaire du congé spécial pour tenir compte des effets de la réforme des retraites de 2023 et l'extinction progressive de ce congé

L'article 15 tend, en premier lieu, **à abroger ce régime de congé spécial à l'issue d'un délai de cinq ans et un mois «** *à compter de la publication de la présente loi* ». Il précise par ailleurs que, dans le mois suivant cette publication, le congé spécial ne peut plus être accordé.

Le Gouvernement justifie cette suppression par la volonté de poursuivre une **logique d'égalité de traitement entre les agents publics, quelle que soit leur catégorie**. S'inscrivant dans la réforme de la haute fonction publique qui tend à un **alignement des trois versants de la fonction publique**, cette mesure vise à mettre fin à un **dispositif dérogatoire** qui ne bénéficie « *quasi exclusivement qu'à l'encadrement supérieur de la fonction publique territoriale* », selon la DGCL[1]. Le dispositif du congé spécial existe cependant aussi pour la fonction publique hospitalière : il est ouvert à des personnels de direction des établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux[2].

Par ailleurs, le Gouvernement fait valoir que la suppression d'un tel dispositif **pourrait permettre d'alléger la charge financière des collectivités territoriales**.

Une évaluation contestée du coût comparé du congé spécial et de la rupture conventionnelle

La DGCL, entendue au cours des auditions menées par les rapporteurs, indique que, « *pour un attaché principal au 8e échelon (IB 946 /IM 773), le montant du congé spécial sera de 71 230 euros annuels chargés, soit 356 150 euros pendant la durée maximale de cinq ans du congé spécial* », tandis que l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle (ISRC)[3] serait fixée à 42 000 euros annuels pour un agent gagnant 70 000 euros annuels bruts.

En outre, *« s'agissant d'un administrateur hors classe au 7e échelon (IB HEB3/IM 1072), le montant du congé spécial sera de 98 760 euros annuels chargés soit 493 800 euros au total pendant cinq ans du congé spécial »*. L'indemnité spécifique de rupture conventionnelle serait, pour un agent gagnant 100 000 euros brut annuels, plus faible avec un maximum d'environ 60 000 euros par an. Cette analyse oublie cependant de préciser que la mise en œuvre des ruptures conventionnelles est moins souvent privilégiée que le passage au statut de FMPE.

[1] *Le congé spécial n'existe effectivement plus pour les fonctionnaires d'État depuis son extinction progressive et sectorielle au milieu des années 1990, tandis que le nombre de congés spéciaux pour les directeurs d'hôpitaux est contingenté à douze fonctionnaires simultanément selon l'article 2 du décret n° 88-165 du 19 février 1988.*

[2] *Article L. 544-17 du CGFP.*

[3] *Cette indemnité n'est pas encore mise en œuvre mais est issue de la réforme en cours d'ici l'été 2026, selon la DGCL.*

En revanche, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, ainsi que le Centre national de la fonction publique territoriale, relèvent que les calculs réalisés par les employeurs territoriaux démontrent que les congés spéciaux sont moins coûteux que les ruptures conventionnelles – dans leur forme juridique actuelle. Par ailleurs, le Centre national de la fonction publique territoriale précise que le coût de gestion du dispositif FMPE, auquel le recours est plus fréquent, revient à 150 %, voire 200 %, du traitement lié au congé spécial.

En second lieu, l'article **tend à sécuriser les situations individuelles des fonctionnaires dont le congé spécial a débuté avant le 1er septembre 2023**, date de l'entrée en vigueur de la **réforme des retraites votée en 2023**, qui a prolongé l'âge légal de départ en retraite[1]. C'est pourquoi il instaure à titre dérogatoire, un **dispositif transitoire** permettant à ces fonctionnaires de **bénéficier d'une prolongation de ce congé jusqu'à l'âge à partir duquel leur pension de retraite peut être liquidée**.

Le dispositif prévoit également leur placement en congé spécial à titre rétroactif jusqu'au même âge, si le congé spécial a pris fin *« avant l'entrée en vigueur de la présente loi »*.

3. Estimant l'abrogation du congé spécial inopportune, la commission a supprimé les dispositions correspondantes tout en conservant les mesures liées à la réforme des retraites de 2023

Les auditions menées par les rapporteurs auprès des **associations d'élus** ont mis en lumière **l'opposition quasi-unanime** de celles-ci à l'extinction progressive de ce dispositif.

Si cette abrogation progressive s'inscrit dans un objectif légitime de rationalisation et de maîtrise des dépenses publiques des collectivités territoriales, elle pourrait s'avérer **contre-productive au regard de ses effets attendus**.

En premier lieu, la suppression du congé spécial **ne conduira probablement pas les intéressés à retrouver rapidement un emploi**. Comme le rappelle Régions de France, *« lorsqu'un fonctionnaire occupant un emploi fonctionnel est déchargé de ses fonctions et bénéficie aujourd'hui d'un congé spécial, il s'agit très majoritairement d'un haut fonctionnaire en fin de carrière, disposant d'une **faible employabilité immédiate** au regard de son niveau de rémunération, de son âge, de la nature de ses fonctions antérieures et de la rupture de confiance politique ou administrative ayant conduit à sa décharge de fonctions »*.

[1] *Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023* de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

Dès lors, la mise en place du régime de prise en charge par le CNFPT ou les centres de gestion peut s'avérer en réalité **bien plus coûteuse** pour les collectivités[1]. L'économie réalisée par la mise en œuvre du congé spécial pour un administrateur hors classe de 7e échelon pourrait représenter près de 200 000 euros selon l'association.

En second lieu, la disparition du dispositif pourrait produire **un effet dissuasif sur le recrutement ou le maintien de certains profils expérimentés sur des emplois fonctionnels**, notamment dans les collectivités confrontées à des difficultés d'attractivité.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission a adopté un amendement COM-321 **supprimant l'abrogation progressive du congé spécial**, tout en **conservant les dispositions temporaires** permettant aux fonctionnaires concernés d'atteindre l'âge de liquidation de leur retraite.

La commission a **adopté** l'article 15 **ainsi modifié.**

Article 16

Allègement de la procédure de mise à disposition d'un fonctionnaire territorial

L'article 16 vise à supprimer l'obligation d'information préalable de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement d'origine en cas de mise à disposition d'un agent de la fonction publique territoriale. Cette contrainte procédurale ne constitue pas une condition d'autorisation de la mise à disposition mais elle peut en revanche contribuer à allonger les délais de mise en œuvre de ces mobilités.

Pour garantir la bonne information des élus, il y est substitué une information annuelle et globale dudit organe délibérant, par son exécutif, sur l'ensemble des mises à disposition en cours. Souscrivant à cette mesure de simplification, la commission a adopté cet article sans modification.

[1] *Pour rappel, l'ensemble de la prise en charge correspond en effet à une année de surnombre intégralement supportée par la collectivité puis à une contribution majorée pendant plusieurs années auprès du CNFPT ou du centre de gestion, avec des coefficients de majoration élevés durant les premières années de prise en charge.*

1. La mise à disposition des agents territoriaux répond à un régime juridique spécifique

a) La mise à disposition dans la fonction publique territoriale obéit à une règle d'information préalable de l'organe délibérant de la structure d'origine

La mise à disposition est la situation de l'agent public **réputé occuper son emploi** qui, tout en **demeurant dans son corps ou son cadre d'emplois d'origine**, continue à percevoir la rémunération correspondante mais **exerce ses fonctions hors de l'administration** où il a vocation à servir[1].

Pour ce faire, **deux conditions cumulatives** doivent être remplies :

1) la mise à disposition doit recueillir **l'accord du fonctionnaire** ;

2) elle doit être **prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil**.

Cette mise à disposition est **rendue possible auprès de différents organismes** :

– des administrations de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, y compris ceux mentionnés à l'article L. 5[2] et des groupements dont ils sont membres ;

– des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;

– des groupements d'intérêt public ;

– des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes ;

– des organisations internationales intergouvernementales ;

– d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne ;

– des États étrangers, de l'administration d'une collectivité publique ou d'un organisme public relevant de ces États ou des États fédérés, à la condition que l'intéressé conserve, par ses missions, un lien fonctionnel avec son administration d'origine.

---

[1] *Article L. 512-6 du CGFP.*

[2] *L'article L. 5 du CGFP est relatif aux établissements publics de santé et aux établissements ou services médicaux-sociaux (ESMS).*

Le fonctionnaire mis à disposition est **soumis aux règles d'organisation et de fonctionnement du service où il sert**, à l'exception de certaines réglementations[1]. Cette mise à disposition donne en principe lieu à remboursement par l'organisme d'accueil, sous réserve des dérogations prévues par la loi[2], dans les trois versants de la fonction publique[3].

La mise à disposition **au sein de la fonction publique territoriale** fait cependant l'objet de conditions spécifiques. Selon **l'article L. 512-12 du CGFP**, elle est subordonnée à **l'information préalable de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public d'origine**. En dehors des services mentionnés ci-dessus, le fonctionnaire territorial peut également exercer ses fonctions au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale[4].

b) Un dispositif de mobilité qui concerne encore plus de 11 000 agents de la fonction publique territoriale

Le nombre d'agents de la fonction publique territoriale mis à disposition a été évalué à **11 000 personnes en 2023**[5]. La DGCL fait état d'une **baisse significative du nombre d'agents concernés par ce type de mobilité depuis 2021**, année de généralisation des rapports sociaux uniques[6].

Le tableau ci-après présente la répartition de ces agents selon leur collectivité ou leur établissement public d'origine :

[1] Ces exceptions concernent les articles L. 1234-9, L. 1243-1 à L. 1243-4 et L. 1243-6 du code du travail, selon l'article L. 512-9 du CGFP, relatifs respectivement aux indemnités de licenciement après une rupture du contrat de travail à durée indéterminée, aux ruptures anticipées du contrat de travail à durée déterminée et à l'échéance de celui-ci.

[2] Parmi ces situations, figure la mise à disposition entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché, ou auprès d'un groupement public.

[3] Article L. 512-11 du CGFP.

[4] Article L. 512-13 du CGFP.

[5] Synthèse nationale du rapport social unique 2023, direction générale des collectivités locale, octobre 2025.

[6] Entre 2013 et 2019, le nombre total d'agents mis à disposition fluctuait entre 14 000 et 17 000 personnes.

Type de collectivité	Nombre de mises à disposition dans une autre structure
Régions	244
Départements	4 016
SDIS	202
Centres de gestion et CNFPT	75
Total organismes départementaux	**4 293**
Communes de moins de 1 000 habitants	60
Communes de 1 000 à 1 999 habitants	58
Communes de 2 000 à 3 499 habitants	21
Communes de 3 500 à 4 999 habitants	156
Communes de 5 000 à 9 999 habitants	400
Communes de 10 000 à 19 999 habitants	399
Communes de 20 000 à 39 999 habitants	635
Communes de 40 000 à 79 999 habitants	1 047
Communes de 80 000 à 149 999 habitants	559
Communes d'au moins 150 000 habitants	596
Total communes	**3 931**
Communautés de communes	286
Communautés d'agglomération	876
Communautés urbaines et métropoles	946
Syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM)	14
Syndicats mixtes	42
Autres établissements publics intercommunaux	96
Total intercommunalités	**2 260**
Autres	19
Ensemble	**10 747**

Source : DGCL

En ce qui concerne les **mises à disposition au sein des collectivités territoriales**, la DGAFP dénombre **2 848 fonctionnaires et 383 contractuels mis à disposition**, dont respectivement 628 et 57 par l'État.

2. L'article tend à supprimer cette obligation d'information *a priori* au profit d'une information annuelle et globale *a posteriori*

L'information préalable de l'organe délibérant ne se traduisant pas par un vote ou par une délibération de celui-ci, **elle est sans incidence sur la décision de mobilité elle-même**, qui relève de la **seule compétence de l'autorité territoriale** investie du pouvoir de nomination[1]. Elle impose en outre une **charge de travail supplémentaire** pour les services des ressources humaines, qui doivent préparer l'ensemble des éléments à destination de la structure d'origine.

Elle conduit par ailleurs à une **individualisation des cas de mise à disposition d'agents**, rendant difficile l'obtention d'une **image globale et consolidée** de la situation des agents de la collectivité ou de l'établissement public, tout en **alourdissant l'ordre du jour**, parfois particulièrement dense dans les plus grandes collectivités.

L'article 16 du projet de loi vise ainsi à **supprimer cette obligation d'information préalable** au profit d'une **information annuelle globale a posteriori par l'autorité territoriale**. Cette information porterait sur le **nombre d'agents** – fonctionnaires et contractuels – mis à disposition, les **organismes bénéficiaires** et les **modalités** de cette mise à disposition[2].

3. La commission a approuvé cette mesure d'assouplissement pertinente, qui facilitera la mise à disposition des agents territoriaux

Les auditions menées par les rapporteurs ont souligné le caractère **contraignant et chronophage** d'une telle obligation préalable pour les collectivités, qui **complexifie inutilement certaines mises à disposition**. L'association Régions de France a notamment relevé que « *ces difficultés sont particulièrement sensibles dans les situations nécessitant des mobilités rapides d'expertise, des coopérations avec d'autres personnes publiques ou des renforts temporaires sur des projets spécifiques* », en raison des calendriers de convocation des assemblées délibérantes qui ne permettent pas toujours une mise en œuvre rapide de ces décisions.

Le nouveau dispositif, annuel, global et *a posteriori, permettrait* de **simplifier ces procédures de gestion des ressources humaines**, tout en **réduisant les délais de mise en œuvre des mises à disposition**. Le **suivi** des

---

[1] *Tribunal administratif de Dijon, 28 février 2023, décision n° 2100852.*

[2] *Sont ici concernés la durée de la mobilité, le remboursement éventuel de celle-ci, ou encore son caractère partiel ou total.*

mises à disposition par les organismes d'origine **reste garanti**, permettant ainsi le maintien d'un contrôle global de ces mobilités, y compris des situations individuelles de chaque agent, et une meilleure appréhension de leurs incidences au regard des documents budgétaires et des créations d'emplois.

Les associations d'élus et le Conseil national de la fonction publique territoriale (CNFPT) se sont montrés favorables à cette mesure. La commission l'a également jugée bienvenue et a **conséquemment adopté l'article 16 sans modification**.

La commission a **adopté** l'article 16 sans modification.

Article 17 (supprimé)

Suppression de la prise en compte de l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie pour l'établissement des listes d'aptitude pour la promotion interne

L'article 17 vise à supprimer l'obligation faite aux présidents de centre de gestion de veiller à ce que les listes d'aptitude permettant la promotion interne des agents territoriaux comprennent une part de secrétaires généraux de mairie.

Cette fonction, particulièrement essentielle dans les petites communes rurales, avait été revalorisée par la loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023. La disposition permettant aux secrétaires de catégorie B d'accéder plus facilement à la catégorie A n'a cependant jamais été mise en œuvre dans les collectivités, faute de décret d'application.

La suppression de cette disposition va à l'encontre des demandes des maires, principaux employeurs des secrétaires de mairie, qui souhaitent une véritable revalorisation de ce métier en tension, qui pourrait passer par un dispositif temporaire de promotion vers la catégorie A, à l'instar de ce que la loi de 2023 a prévu pour les secrétaires de catégorie C.

En conséquence, la commission a supprimé cet article.

1. Le législateur a récemment cherché à favoriser la promotion interne des secrétaires généraux de mairie

Les **secrétaires généraux de mairie assistent le maire des communes de moins de 3 500 habitants**. En tant que responsables de la rédaction des documents administratifs, ils **préparent et mettent en forme les actes officiels**, à l'instar des arrêtés municipaux. Ils sont également chargés de **l'organisation du processus électoral** au sein de la commune ou encore de la mise en œuvre

Le décret n°2001-1197 du 13 décembre 2001[1] a organisé **l'intégration progressive des secrétaires de mairie dans le cadre d'emplois des attachés territoriaux**.

Ces fonctions d'appui administratif peuvent également être exercées par d'autres cadres d'emplois de la filière administrative, à l'instar des rédacteurs ou des adjoints administratifs, voire par un agent contractuel dans les communes de moins de 2 000 habitants.

a) Les voies de promotion interne des secrétaires généraux de mairie ont été facilitées par le législateur en 2023

L'accès à des cadres d'emplois relevant de catégories supérieures peut s'effectuer par concours ou **par promotion interne**, dans les conditions fixées par les statuts particuliers. Conformément à l'article L. 411-7 du CGFP, « *les grades de chaque corps ou cadre d'emplois sont accessibles par voie de concours, de promotion interne ou d'avancement, dans les conditions fixées par les statuts particuliers* ».

La promotion interne a pour objectif de **permettre aux fonctionnaires titulaires d'accéder sans concours à un cadre d'emplois**, voire à une catégorie hiérarchique de niveau supérieur par l'inscription, dans la fonction publique territoriale, sur **une liste d'aptitude**[2] :

– soit après **réussite d'un examen professionnel** dans les fonctions publiques territoriale[3] et hospitalière ;

– soit par **appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle** de l'agent, au regard des lignes directrices de gestion[4].

Au sein de la fonction publique territoriale, ces listes d'aptitude sont établies par l'autorité territoriale[5], dans les cas où la collectivité n'est pas affiliée à un centre de gestion.

Elles peuvent également être **établies par le président du centre de gestion pour les fonctionnaires des cadres d'emplois relevant de sa compétence**, sur proposition du maire ou du président de la collectivité.

La **loi n° 2023-1380 du 30 décembre *2023 visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie*** a permis de favoriser, à plusieurs titres, la promotion interne des fonctionnaires exerçant ce métier.

---

[1] *Ce décret modifiait modifiant le décret n°87-1099 du 30 décembre* 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux *et le décret n°87-1103 du 30 décembre 1987* portant statut particulier du cadre d'emplois des secrétaires de mairie.

[2] *Article L. 523-1 du CGFP.*

[3] *L'article L. 523-4 du CGFP précise les modalités relatives à l'organisation de ces examens.*

[4] *Celles-ci sont prévues au chapitre III du titre I^er du livre IV du* CGFP.

[5] *Il s'agit, pour les fonctions décrites dans cet article, du maire (article L. 523-3 du CGFP).*

Son **article 2** a instauré un **plan temporaire de requalification** pour les secrétaires généraux de mairie en fonction à la date de promulgation de la loi. Ainsi, du 30 avril 2024 au 31 décembre 2027, **les secrétaires de mairie de catégorie C peuvent bénéficier d'une promotion interne en catégorie B**, sans limite du nombre de postes ouverts à la promotion.

Ce dispositif s'inscrit dans le contexte de **l'interdiction à venir à compter du 1er janvier 2028** pour les agents de **catégorie C**[1] d'exercer les fonctions de secrétaire général de mairie.

Le caractère circonscrit à une catégorie de fonctionnaires de cette disposition ne **permettait néanmoins pas d'améliorer les perspectives d'évolution de carrière des secrétaires de mairie relevant de la catégorie B**[2]. Celles-ci représentent pourtant plus de 23 % des agents exerçant ces fonctions[3].

C'est pourquoi **l'article 7 de la même loi**, introduit par le Sénat de manière transpartisane, prévoit que, pour l'établissement des listes d'aptitude – quels que soient le cadre d'emplois et la catégorie considérés – il doit être tenu compte de l'exercice des fonctions de secrétaire général.

Conformément à l'article L. 523-5 du CGFP, le **président du centre de gestion doit ainsi veiller à ce que les listes d'aptitude comprennent une part, fixée par décret, de fonctionnaires exerçant ce métier**. Cette disposition visait ainsi à favoriser également **l'accès à la catégorie A**.

b) La disposition relative aux secrétaires de catégorie B n'est toutefois jamais entrée en vigueur

(1) Le décret d'application de l'article 7 n'a jamais été publié, empêchant l'entrée en vigueur du dispositif de promotion interne

L'entrée en vigueur de l'article 7 de la loi n° 2023-1380 supposait toutefois la publication d'un décret d'application dont la DGCL a indiqué, à l'occasion de son audition par le rapporteur pour avis du programme « Fonction publique » du projet de loi de finances pour 2026, « *qu'il ne pourra[it] être pris au regard des **difficultés juridiques** qu'il suscite* ».

En effet, le projet de décret d'application de cette disposition soumis à deux reprises, au cours de l'année 2024, à l'examen du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, **avait reçu des avis unanimement défavorables**, en raison de **doutes sérieux quant à la constitutionnalité du dispositif**, notamment au regard d'une possible rupture du principe d'égalité.

---

[1] *Cette interdiction est liée au fait que » la* catégorie hiérarchique, le niveau de qualification et le niveau de rémunération ne sont pas cohérents avec la complexité des missions », *selon la DGAFP.*

[2] *Rapport n° 689 (2022-2023), fait par Catherine Di Folco au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi* visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie, *7 juin 2023.*

[3] *Dans les communes de 2 000 à 3 500 habitants, ces fonctions sont en outre réservées aux agents de catégorie A.*

(2) Un décret publié en 2025 a permis la mise en place d'une voie de promotion interne des secrétaires de mairie de catégorie B

Afin de répondre à l'objectif du législateur de mieux promouvoir les secrétaires de mairie de catégorie B en catégorie A, le **décret n° 2025-1099 du 19 novembre 2025** a toutefois **modifié les conditions de promotion interne des secrétaires généraux de mairie de catégorie B des communes de moins de 2 000 habitants**.

Il prévoit ainsi une **voie de promotion interne en catégorie A**, dans le cadre d'emplois des attachés territoriaux, des secrétaires de mairie de catégorie B. De cette manière, un rédacteur de catégorie B secrétaire de mairie pourra prétendre à une promotion interne plus rapidement[1], avec quatre ans de services effectifs, qu'un rédacteur de catégorie B exerçant d'autres fonctions, qui doit attendre cinq ans.

2. L'article supprime l'obligation de prise en compte des secrétaires de mairie dans l'établissement des listes d'aptitude de promotion interne

L'article 17 vise, en modifiant l'article L. 523-5 du CGFP, à **supprimer l'obligation faite aux présidents de centres de gestion de veiller à ce que les listes d'aptitude de promotion interne comprennent une part de secrétaires de mairie.**

Le Gouvernement justifie cette suppression par le fait que ce mécanisme dérogatoire n'**est pas applicable à d'autres emplois territoriaux en situation de pénurie**. La promotion d'un agent au seul titre de l'emploi qu'il occupe et sans appréciation de la valeur professionnelle, parfois au détriment d'un agent plus méritant, **serait contraire au principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics**[2].

La DGCL relève également que l'article 7 de la loi du 30 décembre 2023 « *écarte les agents recrutés sur des emplois de secrétaires généraux de mairie mutualisés au profit de communes membres, par des EPCI non affiliés à un centre de gestion. Cette discrimination peut contraindre les EPCI susmentionnés à devoir s'affilier au centre de gestion* ».

3. Soucieuse de poursuivre la valorisation des fonctions de secrétaire général de mairie, la commission a supprimé cet article

Cette suppression interviendrait alors même que le métier de secrétaire général de mairie est **en tension dans de nombreux territoires ruraux**, dans un contexte de départ en retraite massif dans les prochaines

[1] *Les agents concernés peuvent être inscrits sur une liste d'aptitude « au choix » en vue d'une nomination comme attaché territorial.*
[2] *Article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.*

années des agents actuellement en poste, comme l'a rappelé le CNFPT au cours des auditions menées par les rapporteurs. Ce dispositif dérogatoire constituait pourtant un **signal fort de reconnaissance** de ces fonctions.

La **portée du dispositif instauré par le décret du 19 novembre 2025** est par ailleurs **limitée dans ses effets** par l'élément temporel relatif à l'expérience acquise.

Compte tenu du **rôle essentiel joué par les secrétaires généraux de mairie**, qui sont souvent le principal appui administratif des élus, dans le fonctionnement des petites communes rurales, il apparaît **prématuré de renoncer à un tel outil de valorisation statutaire sans lui substituer un dispositif permettant d'atteindre l'objectif fixé par le législateur en 2023.**

Cette reconnaissance statutaire pourrait notamment prendre la forme d'un **dispositif temporaire de promotion interne de la catégorie B vers la catégorie A,** sur le modèle de celui prévu à l'article 2 de la loi du 30 décembre 2023.

En accord avec l'avis du Conseil national d'évaluation des normes du 4 avril 2026, la commission, à l'initiative de ses rapporteurs, **s'est opposée à cette disposition et a voté un amendement n° COM-322 de suppression de l'article 17**.

La commission **n'a pas adopté l'article 17**.

Article 18

Simplification du versement des subventions aux réseaux France Services

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

La commission a **adopté** l'article 18 **sans modification**.

Article 19

Abrogation de l'interdiction de cumul de la DETR avec d'autres subventions de l'État

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

Lors de sa réunion, la commission des finances a adopté l'amendement COM-284 de son rapporteur Stéphane Sautarel.

La commission a **adopté** l'article 19 **ainsi modifié**.

Article 20
Relèvement du seuil de fusion des budgets annexes en matière d'eau et assainissement

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

La commission a **adopté** l'article 20 **sans modification**.

Article 21
Ratification de l'ordonnance sur le compte financier unique

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

Lors de sa réunion, la commission des finances a adopté l'amendement COM-285 de son rapporteur Stéphane Sautarel.

La commission a **adopté** l'article 21 **ainsi modifié**.

Article 21 bis (nouveau)
Délai supplémentaire d'adoption de son budget, par une commune de moins de 3 500 habitants sur décision préfectorale

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

Lors de sa réunion, la commission des finances a adopté les amendements identiques COM-120 rect. de Thierry Cozic et COM-270 rect. *bis* de Michel Canévet portant article additionnel après l'article 21.

La commission a **adopté** l'article additionnel 21 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 22
Financement des travaux de rénovation énergétique par des syndicats mixtes

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

La commission a **adopté** l'article 22 **sans modification**.

Article 23
Assouplissement des garanties d'emprunt avec l'Agence France Locale

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

La commission a **adopté** l'article 23 **sans modification**.

Article 24
Réduction des attributions de compensation pour les communes ayant un potentiel financier par habitant élevé

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

La commission a **adopté** l'article 24 **sans modification**.

Article 25
Suppression de l'incompatibilité entre parcs nationaux et régionaux

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La commission a **adopté** l'article 25 **sans modification**.

Article 26

Permettre à l'exécutif de définir les modalités de mise à disposition du public du projet de modification des SCoT et des PLU

L'article 26 vise à modifier les articles L. 143-34 et L. 153-41 du code de l'urbanisme afin de confier au président de l'EPCI ou au maire selon le cas, plutôt qu'à l'organe délibérant, la définition des modalités de mise à disposition du public du dossier de modification de certains documents de planification urbanistique.

La commission a adopté cet article sans modification.

1. Les modalités de mise à disposition du public du projet de modification du SCoT ou du PLU sont définies par l'organe délibérant et non par l'exécutif

Les procédures d'élaboration et d'évolution des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des PLU, régies par le code de l'urbanisme, **sont soumises à la participation du public**, laquelle peut prendre **différentes formes** selon la procédure suivie.

Le code de l'urbanisme[1] prévoit que les procédures d'élaboration ou de révision requièrent en principe l'organisation d'une enquête publique. Toutefois, la loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 *de simplification du droit de l'urbanisme et du logement* a permis, pour ces procédures, de remplacer l'enquête publique par une simple participation du public par voie électronique (PPVE), sur décision motivée du président de l'établissement public ou du maire.

Dans le cadre de **la procédure de modification** du PLU[2], moins lourde que celles d'élaboration et de révision, le dossier est seulement **mis à disposition du public pendant un mois**, de telle sorte que le public puisse formuler ses **observations**, qui sont consignées dans un registre[3].

Ce dossier contient le projet de modification, l'exposé de ses motifs et, le cas échéant, les avis émis par les personnes publiques associées.

Les modalités de la mise à disposition sont précisées, selon le cas, par l'organe délibérant de l'EPCI ou par le conseil municipal et sont portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition.

---

[1] *Article L. 143-22 pour les SCoT et article L. 153-19 pour les PLU.*

[2] *Article L. 143-34 pour les SCoT et article L. 153-41 pour les PLU.*

[3] *L'autorité peut toutefois décider de recourir aux procédures plus lourdes de PPVE ou d'enquête environnementale. La participation du public prend obligatoirement l'une de ces formes lorsque le projet est soumis à enquête environnementale.*

Il s'agit concrètement d'indiquer dans la délibération les dates, lieux, horaires de consultation du dossier, par exemple à la mairie, ou sur le site internet de la commune et les modalités de consignation des observations (dans un registre, via courriel…).

À l'issue de la mise à disposition, le **bilan des observations du public** est présenté à l'organe délibérant de l'établissement public, qui adopte le projet, **le cas échéant modifié pour tenir compte des observations** formulées lors de la mise à disposition.

2. Permettre à l'exécutif de définir les modalités de mise à disposition du public

L'article 26 vise à modifier les articles L. 143-34 et L. 153-41 du code de l'urbanisme afin de confier au président de l'EPCI ou au maire selon le cas, plutôt qu'à l'organe délibérant, la définition des modalités de mise à disposition du public du dossier de modification.

3. Une mesure de simplification qui préserve les garanties d'une participation effective du public

La commission observe que les modalités de mise à disposition du public **sont encadrées par le code de l'urbanisme** (participation d'une durée d'un mois minimum, possibilité pour le public de déposer des observations, obligation pour la collectivité d'enregistrer celles-ci et d'établir une synthèse). L'ensemble des mesures consistent en des **modalités pratiques pouvant relever l'exécutif**. Ce dernier rend compte de la mise à disposition à l'organe délibérant.

Dans ces conditions, la mesure offrira **une plus grande souplesse dans l'organisation de la procédure de modification** sans **amoindrir les garanties de participation offertes au public**.

La commission a **adopté** l'article 26 **sans modification**.

Articles 26 bis *et 26* ter *(nouveaux)*
Simplification des modalités de changement de destination de certains bâtiments situés en zone agricole ou naturelle

Issus de l'adoption de deux amendements en commission, les articles 26 *bis* et 26 *ter* tendent à faciliter le changement de destination de certains bâtiments, en particulier agricoles, situés dans des espaces protégés par le droit de l'urbanisme.

Jugeant ces mesures conformes à la position constante du Sénat en faveur d'un assouplissement maîtrisé des règles applicables au bâti rural existant, la commission a adopté ces articles.

1. Un changement de destination déjà possible, mais encore trop étroitement encadré pour répondre aux besoins des territoires ruraux

a) Un régime de droit commun fondé sur l'identification préalable des bâtiments et l'avis conforme des commissions départementales

Le droit en vigueur permet déjà, sous certaines conditions, le changement de destination de bâtiments situés dans les zones agricoles, naturelles ou forestières. L'article L. 151-11 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que le règlement du PLU peut désigner, en dehors des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées[1], les bâtiments susceptibles de faire l'objet d'un changement de destination.

Cette faculté est subordonnée à :

– une condition de fond : **le changement de destination ne doit compromettre ni « *l'activité agricole* » ni la « *qualité paysagère* »** du site ;

– une condition de forme : **l'avis conforme** de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et, en zone naturelle, à **l'avis conforme** de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

La commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

La CDPENAF, instituée dans chaque département, est régie par l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. Elle est présidée par le préfet et associe notamment des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des professions agricoles et forestières, des chambres d'agriculture, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations agréées de protection de l'environnement.

[1] *Mentionnées à l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme.*

Elle peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières ou agricoles, ainsi que sur les moyens de limiter la consommation de ces espaces. Elle rend également, dans les cas prévus par le code de l'urbanisme, un avis sur certaines procédures ou autorisations d'urbanisme, au regard de l'objectif de préservation des terres.

Ce régime se traduit, en pratique, par une **identification préalable des bâtiments concernés dans le PLU, couramment qualifiée de « pastillage »**. Un bâtiment qui n'a pas été ainsi désigné ne peut donc pas bénéficier de la faculté ouverte par l'article L. 151-11, alors même que son changement de destination pourrait être sans incidence sur l'activité agricole et sur la qualité paysagère du site.

Ce cadre répond à des **objectifs légitimes de protection des terres agricoles**, des espaces naturels et des paysages. Il peut toutefois conduire à **empêcher la réutilisation d'un bâti existant, parfois ancien ou vacant, pour des motifs tenant moins à la réalité du projet qu'à l'absence d'identification préalable** dans le document d'urbanisme.

b) Un régime dérogatoire récent, mais encore soumis à une succession d'avis conformes

La loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 *de simplification du droit de l'urbanisme et du logemen*t a créé, à l'article L. 152-6-9 du code de l'urbanisme, un dispositif distinct permettant d'autoriser le changement de destination d'un bâtiment à destination d'exploitation agricole ou forestière, en dérogeant aux règles de destination fixées par le PLU ou le document en tenant lieu.

Cette **faculté dérogatoire demeure toutefois, ici aussi, étroitement encadrée**. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme doit **recueillir l'avis conforme de l'autorité compétente en matière de PLU** ou de document en tenant lieu. Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières[1], **il doit en outre être démontré que les bâtiments ont cessé d'être utilisés pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière depuis plus de vingt ans**. Le changement de destination reste également **subordonné à l'avis conforme de la CDPENAF en zone agricole et de la CDNPS en zone naturelle**.

Le dispositif introduit en 2025 a donc ouvert une voie utile, mais il conserve un **niveau de contrainte élevé**, susceptible de ralentir ou de bloquer des projets de reconversion pourtant compatibles avec les équilibres locaux.

Le Sénat a, de longue date, identifié cette difficulté. Dès 2016, le rapport de Daniel Laurent sur la proposition de loi *visant à relancer la construction en milieu rural*[2] relevait que **la difficulté de construire ou de**

[1] *Situées en en dehors des secteurs mentionnés à l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme.*

[2] *Rapport n° 630 (2015-2016), fait par Daniel Laurent au nom de la commission des affaires économiques, sur la proposition de loi* visant à relancer la construction en milieu rural, *25 mai 2016.*

transformer le bâti existant constituait l'un des freins au développement des communes rurales.

Un constat réaffirmé en 2021 à l'occasion de l'examen de la proposition de loi *tendant à favoriser l'habitat en zones de revitalisation rurale tout en protégeant l'activité agricole et l'environnement*[1]. Le rapport de Valérie Létard soulignait alors la contradiction croissante entre « *un droit de l'urbanisme visant un statu quo* » et « *une ruralité en mal de développement démographique et économique* ». Il relevait également que les règles d'urbanisme tendent à imposer aux communes rurales « les mêmes verrous qu'aux zones urbaines », alors même que ces territoires disposent d'un patrimoine bâti important à réhabiliter.

Ce constat conserve aujourd'hui toute sa pertinence, et ce malgré les évolutions législatives intervenues sur le sujet. Dans un **contexte de sobriété foncière, la réhabilitation du bâti existant ne saurait être regardée comme une menace pour les espaces agricoles ou naturels**. Elle peut, au contraire, permettre de créer du logement, de soutenir l'activité économique ou touristique et de préserver le patrimoine local sans ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation.

2. Les articles adoptés par la commission : un assouplissement cohérent, encadré et conforme à une position constante du Sénat

a) Un allègement ciblé des procédures applicables au changement de destination du bâti existant

L'article 26 *bis*, qui résulte de l'adoption par la commission de l'amendement de Vincent Louault, modifie le 2° du I de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme. En substituant à la faculté pour le PLU de désigner les bâtiments concernés, une faculté d'autoriser leur changement de destination, il **met fin à une logique d'identification préalable bâtiment par bâtiment**.

Il modifie également le régime des avis : le changement de destination serait désormais soumis, en zones agricole ou naturelle, à l'**avis simple de la CDPENAF**, « *l'absence d'avis dans un délai d'un mois valant approbation* ». Il serait, en revanche, **subordonné à l'avis conforme de la conférence des maires** de l'EPCI.

---

[1] *Rapport n° 192 (2021-2022), fait par Valérie Létard au nom de la commission des affaires économiques, sur la proposition de loi* tendant à favoriser l'habitat en zone rurale tout en protégeant l'activité agricole et l'environnement, *24 novembre 2021.*

La conférence des maires

Prévue à l'article L. 5211-11-3 du CGCT, la conférence des maires est une instance de dialogue entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres. Sa création est obligatoire, sauf lorsque le bureau de l'EPCI comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres, que la conférence des maires entend réunir.

La conférence des maires n'est pas, en principe, un organe délibérant : elle constitue principalement une instance de concertation politique et territoriale. En prévoyant son avis conforme sur le changement de destination de certains bâtiments, l'article 26 *bis lui conférerait donc un rôle décisionnel spécifique dans ce domaine*.

Cette évolution ne revient pas à supprimer tout contrôle. La condition selon laquelle le changement de destination **ne doit compromettre ni l'activité agricole ni la qualité paysagère du site demeure inchangée.** La faculté de s'opposer au changement de destination n'est, en outre, pas supprimée mais confiée à une instance composée d'élus locaux, au plus près des réalités foncières, agricoles et patrimoniales du territoire. Les rapporteurs relèvent toutefois qu'une telle prérogative pourrait plus naturellement relever de la commune directement concernée que de la conférence des maires, instance de concertation intercommunale.

L'article 26 *ter*, qui résulte de l'adoption par la commission de l'amendement de Michel Canévet, modifie, pour sa part, l'article L. 152-6-9 du même code afin **de supprimer les avis conformes de la CDPENAF, en zone agricole, et de la CDNPS, en zone naturelle, pour les changements de destination autorisés à titre dérogatoire**.

Cette suppression est ciblée, et ne remet pas en cause les autres garanties prévues par l'article L. 152-6-9 : le bâtiment **doit toujours avoir cessé d'être utilisé pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière depuis plus de vingt ans, et l'avis conforme de l'autorité compétente en matière de PLU demeure requis**.

Les articles 26 *bis* et 26 *ter* poursuivent donc une finalité commune : faciliter la reconversion des bâtiments existants, sans créer un droit général à construire dans les espaces agricoles ou naturels. Ils **n'organisent pas le mitage des territoires ruraux mais permettent, au contraire, de donner une seconde vie à des constructions déjà présentes**, dont la réhabilitation permettrait d'éviter la consommation de nouveaux espaces.

b) Une position fidèle à la ligne constante du Sénat en faveur d'une ruralité vivante et d'une sobriété foncière effective

La commission a approuvé ces dispositions, qui prolongent une position constante du Sénat. Depuis plusieurs années, celui-ci défend la même ligne : **préserver les espaces agricoles et naturels, mais ne pas condamner le**

bâti rural existant à la vacance ou à la disparition lorsque sa reconversion peut être maîtrisée.

La commission des affaires économiques avait ainsi en 2016, au cours de l'examen de la proposition de loi *visant à relancer la construction en milieu rural* précitée, soutenu la transformation en avis simple de certains avis conformes de la CDPENAF, en précisant que si l'avis de la commission était « *particulièrement utile à la préservation des espaces agricoles* », il n'y avait **« *pas de raison de [lui] donner un droit de veto* »**.

En 2018, lors de l'examen du projet de loi *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, dit « *Elan* », la commission des affaires économiques avait de nouveau adopté une mesure transformant l'avis conforme de la CDPENAF en avis simple, dans l'objectif de **donner « *davantage de flexibilité aux maires pour [...] faire évoluer les constructions en zone agricole dans un objectif de diversité des fonctions* »**[1]. Une ligne prolongée lors de l'examen de la proposition de loi *tendant à favoriser l'habitat en zones de revitalisation rurale tout en protégeant l'activité agricole et l'environnement* par le Sénat en 2021.

La loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 *de simplification du droit de l'urbanisme* a, enfin, également reconnu la pertinence d'un élargissement des possibilités de changement de destination. Le rapport de la commission des affaires économiques[2], qui n'a toutefois pas retenu la solution de suppression de cet avis conforme, soulignait à cet égard « *une **demande forte du monde rural de pouvoir valoriser son patrimoine bâti**, notamment ancien, en créant non seulement du logement, mais également de l'activité touristique par la création de gîtes, voire de l'artisanat ou de la petite industrie* ». Une valorisation d'espaces déjà artificialisés tout à fait pertinente, « *en période de raréfaction du foncier* ».

Les articles 26 *bis* et 26 *ter* s'inscrivent dans le prolongement direct de ces travaux. Ils traduisent une conviction simple : **la sobriété foncière ne saurait se réduire à l'immobilisation du bâti existant**. Elle suppose, au contraire, de permettre sa reconversion, lorsque celle-ci ne porte pas atteinte à l'activité agricole, aux paysages ou aux équilibres locaux.

La commission a **adopté** les articles additionnels 26 *bis* et 26 *ter* **ainsi rédigés**.

---

[1] Rapport n° 630 (2017-2018), *fait par Dominique Estrosi Sassone au nom de la commission des affaires économiques, sur le projet de loi* portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *4 juillet 2018*.

[2] Rapport n° 693 (2024-2025), *fait par Sylviane Noel et Guislain Cambier au nom de la commission des affaires économiques, sur la proposition de loi* de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, *4 juin 2025*.

Article 26 quater *(nouveau)*
Harmonisation des notions sur lesquelles reposent les régimes dérogatoires au plan local d'urbanisme

Issu de l'adoption de l'amendement n° COM-42 présenté par la sénatrice Amel Gacquerre, cet article procède à plusieurs clarifications rédactionnelles au sein des articles L. 152-6 et L. 152-6-4 du code de l'urbanisme, qui portent sur les dérogations susceptibles d'être apportées au règlement du PLU. Il vise spécialement à dissiper la confusion qui découle actuellement du renvoi, tantôt conjoint, tantôt autonome, aux règles relatives au gabarit et à la densité des constructions, auxquelles il est dans certaines conditions possible de déroger. Il propose à cette fin d'écarter la mention des règles relatives à la densité, qui ne se distinguent plus qu'artificiellement des règles relatives au gabarit.

La commission a constaté que les règles relatives à la densité, qui reposaient sur la détermination d'un coefficient d'occupation des sols, ont été vidées de leur substance par la suppression de ce coefficient par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*. La distinction qui subsiste entre les règles relatives au gabarit et à la densité complexifie donc artificiellement le régime des dérogations au plan local d'urbanisme.

1. Le code de l'urbanisme permet la dérogation aux règles relatives à la densité des constructions, qui ont été vidées de leur substance et apparaissent donc artificiellement distinctes des règles relatives au gabarit

Parmi les diverses règles et servitudes prévues par un PLU qui peuvent faire l'objet d'une dérogation en vertu des articles L. 152-3 à L. 152-6-10 du code de l'urbanisme, figurent les règles relatives au gabarit et à la densité.

Le gabarit, qui n'est pas défini au sein du code de l'urbanisme, désigne selon le lexique national d'urbanisme issu du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 *relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme* « *l'ensemble des plans verticaux, horizontaux ou obliques constituant la forme extérieure de la construction. Il résulte de la combinaison des règles de hauteur, de prospects et d'emprise au sol* »[1]. Il se caractérise donc par une certaine plasticité, qui permet d'appréhender tant la forme que le volume d'une construction.

Les règles relatives à la densité renvoyaient essentiellement, quant à elles, au coefficient d'occupation des sols (COS), qui « *[déterminait] la densité de la construction admise* » et figurait au 13° de l'article L. 123-1-5 ancien

[1] *Fiche technique n° 13 portant « lexique national d'urbanisme » en vertu du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015.*

du code de l'urbanisme. Or, ce coefficient a été supprimé par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*.

Si un paragraphe intitulé « *Densité* » demeure au sein de la section du code de l'urbanisme qui porte sur le règlement du PLU, ce dernier contient soit des articles qui prévoient que le règlement peut déterminer « *une densité minimale de constructions* »[1], soit des articles qui permettent notamment de délimiter des secteurs ou d'identifier des zones au sein desquels « *un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol* » est autorisé ou modulé[2]. Il apparaît donc qu'en dehors du cas spécifique où une densité minimale de constructions est requise dans certaines zones, les règles relatives à la densité se confondent avec celles qui portent sur le gabarit du bâti.

Le Sénat avait ainsi constaté lors de l'examen de la loi *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* que « *le PLU permet de déterminer de façon très fine l'ensemble des paramètres qui détermine la densité des constructions (hauteur, emprise au sol, règle de prospects, etc.) en s'adaptant aux spécificités de chaque secteur, ce qui rend l'outil du COS complètement obsolète* »[3]. Il apparaît en effet que les paramètres qui permettent de déterminer la densité des constructions relèvent désormais en principe des règles de gabarit.

Le lexique national d'urbanisme précité dispose ainsi significativement que « *la notion de gabarit s'entend comme la totalité de l'enveloppe d'un bâtiment, comprenant sa hauteur et son emprise au sol. Le gabarit permet d'exprimer la densité en termes volumétriques, en définissant des formes bâties conformes aux limites de dimensions que doivent respecter les édifices dans une zone donnée* »[4].

Or, en dépit de la suppression du coefficient d'occupation des sols, la mention des règles relatives à la densité a été conservée au sein de l'article L. 123-5-1 ancien du code de l'urbanisme, numéroté L. 152-6 lors de la recodification opérée par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 *relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme*, et de l'article L. 152-6-4 du code de l'urbanisme relatif aux grandes opérations d'urbanisme qui fut introduit par 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*.

Aussi, en l'état actuel du droit, les règles relatives au gabarit et à la densité sont mentionnées de manière tantôt conjointe, tantôt indépendante, ce qui provoque une confusion artificielle, ce d'autant que les seules règles

---

[1] *Articles L. 151-26 et L. 151-27 du code de l'urbanisme.*

[2] *Articles L. 151-28 à L. 151-29-1 du code de l'urbanisme.*

[3] *Rapport n° 65 (2013 – 2014), fait par Claude Dilain et Claude Bérit Débat au nom de la commission des affaires économiques, sur le projet de loi* pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *9 octobre 2013, p. 487.*

[4] *Fiche technique n° 13 portant « lexique national d'urbanisme » en vertu du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015.*

spécifiques à la densité prévues par le code de l'urbanisme portent sur la densité minimale de constructions de certaines zones. Il serait donc incohérent de permettre à l'autorité compétente pour attribuer un permis de construire d'y déroger pour autoriser l'extension du bâti.

L'article L. 152-6 du code de l'urbanisme permet en effet à l'autorité compétente pour octroyer le permis de construire de déroger « *aux règles relatives au gabarit et à la densité pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation à dépasser la hauteur maximale prévue par le règlement* » en son 1°, et en son 3° de « *déroger aux règles relatives à la densité […] pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit de l'immeuble existant* ».

Le Conseil d'État a donc considéré, dans un arrêt n° 462717 du 10 juillet 2023, qu'« *il résulte de l'économie générale des dispositions précitées du 3° de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme qu'elles permettent […] de déroger aux règles affectant la densité, c'est-à-dire celles relatives à l'emprise au sol, à la hauteur ou au gabarit des bâtiments fixées par le règlement du plan local d'urbanisme* », et, en conséquence, confondu la portée des règles relatives au gabarit et à la densité.

2. L'article additionnel supprime du code de l'urbanisme la mention des règles relatives à la densité pour clarifier les régimes dérogatoires au plan local d'urbanisme

L'article modifie les articles L. 152-6 et L 152-6-4 du code de l'urbanisme pour écarter la mention des règles relatives à la densité au bénéfice de celles relatives au gabarit.

La commission a constaté que la mention des règles relatives à la densité représente un facteur de confusion, qui complexifie sans raison le régime des dérogations au plan local de l'urbanisme.

La commission a donc jugé opportun de conserver la mention des seules règles relatives au gabarit, pour simplifier les régimes dérogatoires au PLU et, partant, favoriser la densification des zones urbaines tendues.

La commission a **adopté** l'article additionnel 26 *quater* **ainsi rédigé**.

Article 26 quinquies *(nouveau)*

Mise en cohérence rédactionnelle des régimes dérogatoires du code de l'urbanisme visant à la construction d'hébergements et de logements

La commission a adopté cet article additionnel, issu d'un amendement de Guislain Cambier, tendant à remplacer, au sein des régimes dérogatoires au PLU prévus par le code de l'urbanisme pour favoriser la construction d'hébergements et de logements, la notion de « logement » par celle de « local à destination d'habitation ».

1. Des dérogations au règlement du plan local d'urbanisme possibles pour faciliter la construction de logements

L'article 9 de la **loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025** ***de simplification du droit de l'urbanisme et du logement*** a modifié plusieurs dispositions du code de l'urbanisme dans le souci de faciliter les opérations de construction de logements.

• D'une part, l'**article L. 152-6 du code de l'urbanisme** prévoit que des dérogations au règlement du PLU ou de son équivalent peuvent, sous conditions, être autorisées. À cet effet, il dispose que l'autorité compétente pour délivrer un permis de construire peut déroger notamment :

– au règlement du PLU pour **autoriser la surélévation d'une construction** achevée depuis plus de deux ans lorsque cette surélévation a pour objet la **création de logements ou un agrandissement de la surface de logement** ;

– en tout ou partie aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements lorsque le **projet de construction de logements** est situé à moins de 800 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre ;

– aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements pour les **travaux de transformation ou d'amélioration effectués sur des logements existants** qui n'entraînent pas de création de surface de plancher supplémentaire supérieure à 30 % de la surface existante.

• D'autre part, l'**article L. 152-6-8 du même code** prévoit que l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, par décision motivée, déroger, dans les zones urbaines ou à urbaniser, aux règles du PLU pour permettre la **réalisation d'opérations de logements destinés spécifiquement à l'usage des étudiants**.

2. La position de la commission : clarifier la notion de construction à destination d'habitation dont l'autorisation doit être facilitée

À l'initiative de Guislain Cambier et plusieurs autres collègues (**amendement COM-45**), la commission a adopté un article additionnel substituant, aux articles L. 152-6 et L. 152-6-8 précités du code de l'urbanisme, au terme de « logements » ceux de « **locaux à destination d'habitation** ».

Cette clarification tient compte du fait que, selon l'article R. 151-28 du code de l'urbanisme, une construction à usage d'habitation peut désigner non seulement un logement mais également un hébergement, les logements et hébergements constituant des sous-destinations de la destination « habitation » dans la classification des constructions. Ainsi, il convient de relever qu'une part non-négligeable de résidences étudiantes relève juridiquement de la sous-destination « hébergement » dès lors que ces résidences ou foyers proposent des services et prestations aux personnes accueillies. Il en va de même pour un certain nombre de maisons de retraite, de résidences autonomie ou encore de foyers de travailleurs.

La commission a **adopté** l'article additionnel 26 *quinquies* **ainsi rédigé**.

Article 26 sexies *(nouveau)*
Dérogations au droit commun visant à permettre la construction de logements à usage de résidence principale

Cet article additionnel, issu de l'adoption par la commission d'un amendement de ses rapporteurs, vise à permettre à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme, lorsque le territoire est sujet à des besoins particuliers en matière de logement, de déroger au règlement du PLU pour permettre la construction de logements à usage de résidence principale. En outre, par dérogation au principe de l'avis conforme, les projets de construction situés aux abords d'un monument historique seraient soumis à un avis simple de l'architecte des bâtiments de France.

1. Les possibilités de dérogation au PLU ne sont pas suffisantes pour répondre à la crise du logement et aux futurs besoins des territoires

Les chiffres les plus récents démontrent que le secteur du logement est en situation de tension inédite. Ainsi, 74 % des Français considèrent qu'il est difficile de se loger, dont 20 % jugent la situation très difficile[1].

Le code de l'urbanisme comporte un certain nombre de dispositifs visant à favoriser la construction de résidences principales.

Ainsi l'article L. 151-14-1 permet de délimiter par le règlement du PLU des secteurs dans lesquels toutes les constructions nouvelles de logements sont à usage exclusif de résidence principale.

De plus, le code de l'urbanisme permet à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, le maire le plus souvent[2], de déroger au règlement du PLU. Ces cas de dérogation sont énumérés aux articles L. 152-3 et suivants de ce code.

À titre d'exemple, l'article L. 152-5-2 prévoit que l'autorité compétente peut autoriser les constructions faisant preuve d'exemplarité environnementale à déroger aux règles des plans locaux d'urbanisme relatives à la hauteur, afin d'éviter d'introduire une limitation du nombre d'étages par rapport à un autre type de construction.

De même, l'article L. 152-6-2 dispose que « *les projets de construction ou de travaux réalisés sur une friche au sens de l'article L. 111-26 peuvent être autorisés, par décision motivée de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, à déroger aux règles relatives au gabarit, dans la limite d'une majoration de 30 % de ces règles, et aux obligations en matière de stationnement, lorsque ces constructions ou travaux visent à permettre le réemploi de ladite friche* ».

L'article L. 152-6-8 va même plus loin, puisqu'il permet de déroger, dans les zones urbaines ou à urbaniser, à l'ensemble des règles du PLU ou du document en tenant lieu pour permettre la réalisation d'opérations de logements destinés spécifiquement à l'usage des étudiants.

Toutefois, il n'existe pas de possibilité de déroger aux règles d'urbanisme pour répondre aux situations de tensions particulières, voire de crise, du logement que rencontrent les communes.

Confrontées à cette situation, les autorités compétentes en matière de PLU sont dans l'obligation de modifier ou réviser le plan afin de définir de nouvelles règles plus adaptées. Or si les modalités de mise à jour des PLU ont été fortement allégées par la loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 *de*

---

[1] *Baromètre du logement Odoxa-Nexity-BFM-Capital réalisé le 4 mai 2026.*

[2] *Il peut s'agir également, par exception, du président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre lorsque cette compétence lui a été déléguée ou du préfet.*

simplification du droit de l'urbanisme et du logement, ces procédures prennent toujours plusieurs mois. Les rapporteurs ont donc souhaité créer un dispositif plus souple et rapide, susceptible de répondre dans l'urgence à une pénurie de logements.

2. Ouvrir les facultés de dérogation au PLU et à l'avis conforme de l'ABF pour les projets de constructions de logement à usage exclusif de résidence principale

a) Donner aux maires une plus grande faculté de dérogation aux règles du PLU

Pour répondre efficacement à la crise du logement et mener une politique de l'offre rapide et ambitieuse, les territoires faisant face à des besoins particulièrement marqués de création de logements doivent pouvoir bénéficier d'un régime dérogatoire permettant la création rapide de nouveaux projets.

Dans cet objectif, les rapporteurs souhaitent offrir aux autorités compétentes pour délivrer les autorisations d'urbanisme la possibilité de déroger aux règles du PLU lorsque les besoins particuliers en matière de logement, liés aux dynamiques démographiques ou à la tension sur le marché du logement, au développement économique, ou à l'implantation de projets d'intérêt national le justifient.

Dans cette situation de tensions sur le secteur du logement, les projets de création de logement à destination exclusive de résidence principale pourraient déroger à l'ensemble des règles du PLU.

Les dérogations ne devraient toutefois pas porter atteinte à la salubrité et la sécurité publiques, à la conservation d'un site, à la desserte en voies d'accès, à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement.

Les rapporteurs ont par conséquent proposé à la commission, qui les a suivis, de créer une nouvelle possibilité de dérogation au PLU en créant un article L. 152-6-9-1 du code de l'urbanisme (**amendement COM-323**).

b) Ajouter une nouvelle dérogation à l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France pour les opérations situées dans les abords d'un monument historique

Les abords des monuments historiques, protection patrimoniale créée en 1943, concernent aujourd'hui plus de 20 000 communes. S'ils ne représentent que 7 % du territoire français, ils englobent 25 % des logements[1].

[1] *Source : Les logements dans les périmètres de protection patrimoniale, Commissariat général au développement durable, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, février 2024.*

Dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, les travaux susceptibles de modifier l'aspect extérieur des bâtiments sont soumis à une autorisation qui ne peut être délivrée qu'après l'accord de l'architecte des bâtiments de France (ABF)[1]. Cet accord est communément qualifié d'» avis conforme ». Cet avis peut être défavorable, favorable, ou favorable et assorti de prescriptions obligatoires.

Par dérogation à ce principe, l'article L. 632-2-1 du code du patrimoine définit les situations où l'ABF ne rend qu'un avis simple. Il s'agit des autorisations portant sur les antennes relais ainsi que certaines opérations de résorption de l'insécurité ou de l'insalubrité de terrains ou de logements.

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission a ajouté à ces exceptions, par le même **amendement COM-323**, les autorisations qui seraient délivrées en application du nouvel article L. 152-6-9-1 du code de l'urbanisme.

La commission a **adopté** l'article additionnel 26 sexies **ainsi rédigé**.

Article 26 septies (nouveau)

Élargissement du certificat d'urbanisme et de son régime de cristallisation aux mesures de dérogations au plan local d'urbanisme

L'article 26 *sexies*, qui résulte de l'adoption de l'amendement COM-44 rect. *ter* de M. Guislain Cambier (Union centriste), tend à élargir le champ du certificat d'urbanisme afin qu'il puisse préciser, en complément des éléments qu'il fournit déjà sur la faisabilité d'un projet d'urbanisme, si des dérogations aux règles du PLU peuvent être accordées pour la réalisation de l'opération.

Les dérogations ainsi accordées sont réputées acquises lors de l'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme, à condition que cette dernière soit déposée dans les dix-huit mois suivant la délivrance du certificat.

La commission a approuvé cette mesure, de nature à renforcer la prévisibilité offerte aux porteurs de projet.

1. Des dérogations au PLU qui se sont progressivement accumulées, au risque d'une moindre lisibilité

La délivrance des autorisations d'urbanisme relève, en principe, d'une compétence liée. L'autorité compétente doit délivrer l'autorisation

[1] *Voir les articles L. 632-1 et L. 632-2 du code du patrimoine.*

sollicitée dès lors que le projet respecte l'ensemble des règles qui lui sont applicables, dont le PLU.

Ce principe n'exclut toutefois pas toute souplesse. **L'article L. 152-3 du code de l'urbanisme** distingue ainsi les adaptations mineures des règles définies par le PLU, **des dérogations proprement dites, qui ne peuvent être accordées que dans les cas expressément prévus par le code.**

Ces dérogations au règlement du PLU relèvent d'**une appréciation au cas par cas** par l'autorité compétente et doivent faire l'objet d'une décision motivée répondant à une demande du pétitionnaire (articles L. 152-4 et L. 152-5 du code l'urbanisme). Le juge administratif reconnaît à cette autorité une marge d'appréciation lorsqu'elle décide de ne pas faire usage d'une telle faculté et limite alors son contrôle à l'erreur manifeste d'appréciation[1].

Les premières dérogations, prévues à l'article L. 152-4, répondent à des hypothèses anciennes, liées à la sécurité, à la protection patrimoniale ou à l'adaptation du logement. Il s'agit de la reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés par une catastrophe naturelle récente, de la restauration ou reconstruction d'immeubles protégés au titre des monuments historiques, ou encore de travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant.

D'autres dérogations ont ensuite été introduites par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour la croissance verte* **pour accompagner la transition énergétique et environnementale.** L'article L. 152-5 permet de déroger à certaines règles relatives à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation ou à l'aspect extérieur des constructions afin de faciliter notamment l'isolation. Les articles L. 152-5-1 et L. 152-5-2, issus de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021[2], ont complété ce dispositif en faveur de la végétalisation des façades et des toitures, ainsi que des constructions faisant preuve d'exemplarité environnementale.

Parallèlement, l'article L. 152-6, issu de l'ordonnance du 3 octobre 2013 *relative au développement de la construction de logements*, a ouvert un **régime de dérogations destiné à favoriser la construction de logements.** Initialement concentré sur les zones caractérisées par une tension particulière du marché immobilier, ce régime a été élargi par plusieurs textes successifs, notamment la loi « Elan » du 23 novembre 2018 et la loi du 26 novembre 2025 *de simplification du droit de l'urbanisme et du logement*[3].

---

[1] *Conseil d'État, 12 mai 2022, n° 453502*

[2] *Articles 202 et 210 de la loi du 22 août 2021* portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

[3] *Les articles L. 152-6-5 et L. 152-6-6 permettent ainsi des dérogations dans le cadre de la transformation de bâtiments à destination autre que d'habitation en bâtiments à destination principale d'habitation. Les articles L. 152-6-7, L. 152-6-8 et L. 152-6-9 visent respectivement la réalisation de logements ou d'équipements publics dans les zones d'activité économique, les opérations de logements étudiants et le changement de destination de certains bâtiments à destination agricole ou forestière.*

Les articles L. 152-4 à L. 152-6-10 du code de l'urbanisme organisent ainsi un régime dérogatoire qui s'est progressivement densifié. Cette sédimentation de dérogations **nuit toutefois à leur lisibilité** et peut, en pratique, en limiter la mobilisation.

Ce constat avait déjà été relevé par la commission des lois du Sénat, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement. Son rapporteur pour avis, **Marc-Philippe Daubresse, soulignait que l'accumulation de conditions particulières et de « *dérogations aux dérogations* » contribuait à complexifier le droit applicable**[1]**.** Il s'ensuit qu'une meilleure identification des dérogations effectivement mobilisables pour un projet donné apparaît nécessaire.

2. Faire du certificat d'urbanisme un outil de clarification et de sécurisation des dérogations mobilisables

a) Un certificat d'urbanisme déjà conçu comme un instrument d'information et de sécurisation juridique

Le **certificat d'urbanisme**, consacré par la loi du 16 juillet 1971 et désormais codifié à l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme, trouve son origine dans la pratique des notes de renseignements fournies par les services départementaux chargés de l'urbanisme, destinée notamment à informer les notaires.

Il répond à une **exigence de clarification des règles applicables à un terrain donné**. La doctrine a ainsi pu voir dans la cristallisation des règles par le certificat d'urbanisme une réponse à « *l'instabilité de la règle de droit, mal profond qui affecte le droit de l'urbanisme* »[2].

L'article L. 410-1 du code de l'urbanisme distingue deux types de certificats :

– le **certificat d'urbanisme dit « informatif »** indique les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété ainsi que la liste des taxes et participations d'urbanisme applicables à un terrain (al. 2) ;

– le **certificat d'urbanisme dit « opérationnel »** intervient lorsque la demande précise la nature de l'opération envisagée. Il précise alors si le terrain peut être utilisé pour la réalisation de cette opération et l'état des équipements publics existants ou prévus (al. 3). Il permet ainsi un premier examen du projet au regard des règles d'urbanisme avant le dépôt d'une demande de permis de construire.

---

[1] *Avis n° 684 (2024-2025) présenté par Marc-Philippe Daubresse au nom de la commission des lois sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,* de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, *4 juin 2025.*

[2] *R. Noguellou, « Le droit de l'urbanisme post-ALUR », RFDA, 2014, p. 553 ; v. égal. H. Jacquot, « L'impossible stabilisation des règles locales d'urbanisme », in Confluens : mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller, Montchrestien, 2007, p. 591*

Le certificat d'urbanisme demeure toutefois distinct de l'autorisation d'urbanisme. Il n'autorise pas, par lui-même, la réalisation du projet, mais informe le demandeur sur sa faisabilité juridique.

Outre sa fonction d'information, le certificat d'urbanisme produit un effet de sécurisation juridique. Lorsqu'une demande d'autorisation est déposée **dans un délai de dix-huit mois** à compter de sa délivrance, les dispositions d'urbanisme existant à la date du certificat ne peuvent être remises en cause, sauf dispositions ayant pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique (article L. 410-1, al. 4).

Ce **mécanisme de « cristallisation » des règles applicables** permet au porteur de projet d'élaborer sa demande d'autorisation en disposant d'une visibilité sur le cadre juridique qui lui sera opposable.

Cette fonction double d'information et de sécurisation a inspiré des dispositifs récents. L'article 212 de la loi « Climat et résilience » de 2021 a ainsi institué, à l'initiative du Sénat, à titre expérimental et jusqu'en 2027, un **certificat pour les projets situés sur des friches**. Celui-ci permet au porteur de projet de disposer d'un document unique recensant l'ensemble des réglementations et procédures applicable à la réalisation du projet.

b) Le présent article additionnel vise à indiquer, dans le certificat d'urbanisme, les dérogations au PLU qui peuvent être accordées

Le dispositif proposé à cet article résulte d'un amendement **COM-44** déposé par le sénateur Guislain Cambier. Il tend à compléter l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme afin d'élargir le contenu du certificat d'urbanisme « opérationnel ».

Il prévoit, en premier lieu, que le certificat puisse **indiquer si des dérogations aux dispositions du PLU ou du document en tenant lieu sont accordées pour la réalisation de l'opération projetée.**

Il prévoit, en second lieu, **un mécanisme de cristallisation des dérogations ainsi accordées**, sur le modèle de celui prévu par le droit actuel. Lorsqu'une demande de permis de construire, de permis d'aménager ou une déclaration préalable est déposée dans le délai de dix-huit mois à compter de la délivrance du certificat d'urbanisme, les dérogations accordées sont ainsi réputées acquises. Cette garantie ne s'applique pas en cas de modification substantielle du projet.

Ce dispositif reprend une recommandation formulée par le Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (Gridauh), dans son rapport de décembre 2023 réalisé à la demande du ministère chargé de l'urbanisme et consacré au régime des autorisations d'urbanisme depuis la réforme de 2007[1].

[1] *GRIDAUH,* Le régime des autorisations d'urbanisme depuis la réforme de 2007. Bilan et perspective*, décembre 2023, pages 52-53.*

Le Gridauh y relevait l'existence, en pratique, de phases de négociation en amont de l'instruction formelle des autorisations, en particulier lorsque le projet suppose la mobilisation de dérogations aux règles du PLU. Afin de mieux encadrer ces échanges et de donner davantage de garanties aux opérateurs, **le rapport proposait deux voies possibles** : la création d'un « certificat de projet – dérogations » ou l'élargissement du champ du certificat d'urbanisme « opérationnel » pour qu'il puisse porter sur la demande de dérogations aux dispositions du PLU. Le présent article retient cette seconde voie.

c) La commission approuve cet objectif d'une meilleure anticipation des dérogations accordées afin de sécuriser les projets en amont

La commission **partage l'objectif de donner davantage de visibilité aux porteurs de projet** sans créer de nouveaux motifs de dérogation au PLU.

Ce dispositif éviterait en effet que la question des dérogations ne soit examinée qu'au moment de l'instruction du permis de construire ou d'aménager, alors que le porteur de projet a déjà engagé des frais d'étude et de conception.

Cette approche répond également, dans un contexte de crise du logement, au constat d'une complexification des règles d'urbanisme qui, selon l'avis de la commission des lois, « *obèrent la capacité des acteurs locaux comme des constructeurs à faire émerger des projets d'intérêt général* »[1]. Dans cette perspective, le dispositif proposé **favorise une mobilisation plus prévisible des souplesses que le législateur a lui-même prévues**.

Il s'inscrit, ce faisant, dans la continuité des **exigences de prévisibilité et de clarification** promues par le Sénat en matière d'urbanisme. Lors de l'examen de la proposition de loi *de simplification du droit de l'urbanisme et du logement*, celui-ci avait adopté, à l'initiative de la commission des affaires économiques, la création d'un « certificat de projet » pour les opérations de plus de cinquante logements, destiné à indiquer en amont au porteur de projet les autorisations requises et leurs calendriers d'examen[2].

La commission estime en conséquence que le présent article additionnel est **de nature à assurer la sécurisation juridique et économique des projets d'urbanisme**, sans remettre en cause l'équilibre du droit applicable et le pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente.

La commission a **adopté** l'article additionnel 26 *septies* **ainsi rédigé**

[1] *Avis n° 684 (2024-2025) de M. Marc-Philippe Daubresse précité, page 6.*

[2] *Cet article 3 bis BA de la proposition de loi n'a toutefois pas été retenu au stade de la commission mixte paritaire, dans l'attente des résultats de l'expérimentation relative au certificat de projet pour les friches (Rapport de CMP n° 826 (2024-2025), déposé le 3 juillet 2025, page 26).*

Article 26 octies *(nouveau)*
Possibilité pour les collectivités de soumettre les changements de sous-destinations des constructions à autorisation d'urbanisme

Cet article additionnel, issu de l'adoption de trois amendement identiques COM-64 rect. *bis* de M. Masset et plusieurs de ses collègues, COM-141 rect. *bis* de M. Féraud et plusieurs de ses collègues et COM-268 rect. de M. Canévet et plusieurs de ses collègues, ouvre la possibilité pour les communes ou établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de PLU de soumettre à autorisation d'urbanisme tout ou partie des changements de sous-destination des constructions.

1. Les PLU peuvent réglementer les sous-destinations, mais les changements de sous-destination sont dispensées d'autorisations d'urbanisme

a) Les PLU peuvent réglementer les sous-destinations…

Aux termes de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, **un permis de construire** (ou d'aménager) **ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives** à l'utilisation des sols, l'implantation, **la destination**, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement **des constructions** et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique.

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) peuvent préciser, dans le cadre du zonage prévu par l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme, l'affectation des différentes zones, puisque, en plus de « *délimite[r] les zones urbaines [U] ou à urbaniser [UA] et les zones naturelles [N] ou agricoles [A] et forestières [F] à protéger* », le règlement du PLU peut en outre « *préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées* ». Dans ce cadre, il peut « *définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées* »[1]. Concrètement, le règlement du PLU peut, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et dans le respect de la vocation générale des zones concernées, y interdire « *[l]es constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations* »[2]. Ainsi, il n'est pas rare qu'à l'intérieur des zones U et UA, des zonages plus précis soient mis en place, prévoyant par exemple l'implantation préférentielle ou exclusive, selon les cas, de logements, d'activités commerciales ou de services

[1] *Art. L. 151-9 du code de l'urbanisme.*
[2] *Art. R. 151-30 du code de l'urbanisme.*

ou industrielles. Par ailleurs, le PLU peut prévoir des règles particulières pour les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations[1].

La demande de permis de construire[2] ou la déclaration préalable[3] doit donc préciser la destination des constructions projetées afin de pouvoir en vérifier la conformité aux règles applicables.

La **nomenclature des destinations et sous-destinations** est précisée aux articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme, le détail des sous-destination étant fixé par l'arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu, modifié par un arrêté du 22 mars 2023.

b) … mais les changements de sous-destinations des constructions ne sont soumis à aucune autorisation d'urbanisme

Aux termes de l'art. R. 421-13 du code de l'urbanisme, les travaux exécutés sur des constructions existantes sont dispensés de toute formalité au titre du code de l'urbanisme, dès lors qu'ils ne dépassent pas une certaine importance définie par le code[4].

L**es changements de destination d'un bâtiment existant doivent en revanche faire l'objet d'une déclaration préalable**[5]**,** voire, dans certains cas, d'un permis de construire[6] **y compris en l'absence de travaux**.

Les changements de sous-destination au sein d'une même destination qui ne sont pas accompagnés de **travaux ne nécessitent quant à eux aucune autorisation d'urbanisme**[7].

2. Un outil supplémentaire pour permettre aux collectivités de vérifier le respect des règles fixées par leurs documents d'urbanisme

L'absence de procédure de demande d'autorisation de changement de sous-destination grève la capacité des collectivités à vérifier le respect des règles en la matière qu'elles ont-elles-mêmes édictées dans le cadre de leur

---

[1] *Art. R. 151-33 et R. 131-37 du code de l'urbanisme.*
[2] *e) de l'art. R. 431-5 du code de l'urbanisme.*
[3] *c) de l'art. R. 431-35 du code de l'urbanisme.*
[4] *Les articles R 421-14 et R. 421-17 du code de l'urbanisme énumèrent les travaux réalisés sur une construction existante qui doivent être précédés respectivement d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable.*
[5] *Art. L. 321-13 et b) de l'art. R. 421-17 du code de l'urbanisme, depuis le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^er du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.*
[6] *Art. L. 421-1 et R. 421-14, a) de l'article R. 431-2 et art. R. 421-16 du code de l'urbanisme.*
[7] *b) de l'art. R. 421-17 du code de l'urbanisme.*

document d'urbanisme. Seuls des contrôles *a posteriori* peuvent actuellement être conduits.

La commission a adopté les trois amendement identiques COM-64 rect. *bis* de Michel Masset et plusieurs de ses collègues, COM-141 rect. *bis* de Rémi Féraud et plusieurs de ses collègues et COM-268 rect. de Michel Canévet et plusieurs de ses collègues **permettant aux communes ou établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de PLU de soumettre à déclaration préalable, dans certains secteurs qu'ils déterminent, de tels changements de sous-destination**.

Cette disposition contribuera à **un meilleur suivi et une meilleure maîtrise** par les collectivités **de l'application des règles fixées dans leur document d'urbanisme**.

Elle avait **déjà** été **adoptée par le Sénat dans le cadre de la proposition de loi « Huwart »** de simplification du droit de l'urbanisme et du logement[1], mais avait été censurée par le Conseil constitutionnel en tant que cavalier législatif[2].

La commission a **adopté** l'article additionnel 26 *octies* **ainsi rédigé**.

Article 26 nonies *(nouveau)*
Présence de représentants de chaque schéma de cohérence territoriale au sein de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols

Cet article additionnel, issu de l'amendement COM-235 rect. de David Margueritte, prévoit la présence d'un représentant de chaque schéma de cohérence territoriale (Scot) au sein de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols.

[1] *Amendements n°s 75 rect. de M. Féraud et Mme Artigalas et 97 de Mme Margaté et des membres du groupe Communiste Républicain Citoyen et Ecologiste – Kanaky.*
[2] *Décision n° 2025-896 DC du 20 novembre 2025.*

1. La représentation des schémas de cohérence territoriale au sein des « conférences du ZAN » n'est pas représentative de leur importance dans la mise en œuvre de la politique de réduction de l'artificialisation

a) La conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols, telle que modifiée par la loi « ZAN 2 » a réduit le poids des Scot

(1) La loi Climat résilience a créé une « conférence des Scot » chargée de contribuer à la territorialisation infrarégionale des enveloppes foncières

Le V de l'article 194 de **la loi Climat-résilience[1] a créé une conférence des Scot (« conférence des Scot »)**, réunissant à l'échelle régionale, l'ensemble des établissements publics auteurs de Scot ainsi que des représentants des communes et EPCI non couverts par des Scot. Leur rôle était de faire à la région des **propositions relatives à l'établissement des objectifs régionaux de réduction de l'artificialisation et à leur déclinaison territoriale, en amont de la modification des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)** pour y introduire les objectifs de réduction de l'artificialisation prévus à l'article 194 de la loi Climat-résilience.

(2) La loi « ZAN 2 » a créé des « conférences du ZAN », qui devaient être des instances de dialogue en vue d'une territorialisation régionale concertée

L'article 2 de la loi dite « ZAN 2 »[2], pour « zéro artificialisation nette », a profondément modifié la composition et le rôle de la conférence des Scot, **rebaptisée « conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols ». Ces dispositions ont été codifiées** au nouvel article L. 1111-9-2 du CGCT.

La composition de la conférence, qui a fait l'objet de vifs débats au Sénat lors de l'examen du texte, est **déterminée par délibération du conseil régional**, prise sur avis conforme de la majorité des EPCI et communes compétents en matière de document d'urbanisme. Elle comprend au moins un représentant de chaque département du périmètre régional, siégeant à titre consultatif. À défaut de délibération en ce sens du conseil régional, la conférence est composée de :

– 15 représentants de la région ;

– 5 représentants des établissements publics ayant élaboré les Scot ;

---

[1] *Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021* portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

[2] *Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023* visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

– 15 représentants des EPCI compétents en matière de documents d'urbanisme, dont un représentant au moins par département et trois représentants des établissements non couverts par un Scot ;

– 7 représentants des communes compétentes en matière de documents d'urbanisme, dont un représentant au moins par département ;

– 5 représentants des communes non couvertes par un document d'urbanisme ;

– 1 représentant de chaque département, siégeant à titre consultatif ;

– 5 représentants de l'État.

La conférence est présidée par le président du conseil régional ou, selon les cas, le président de l'Assemblée de Guyane, le président du conseil exécutif de Martinique ou le président du conseil départemental de Mayotte[1].

La **conférence a notamment pour rôle de transmettre aux autorités régionales**, dans la perspective d'une modification des documents régionaux de planification visant à y inscrire les objectifs de réduction de l'artificialisation prévus à l'article 194 de la loi Climat-résilience, **des propositions relatives à l'établissement de ces objectifs et, le cas échéant, leur déclinaison en objectifs infrarégionaux**. Il s'agissait, selon le rapport de la commission spéciale sur la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires, de permettre que « *le dialogue […engagé entre les régions et les niveaux infrarégionaux [au sein des « conférences des Scot » soit] approfondi et [puisse] se déployer sur le temps long* »[2].

b) Les Scot jouent un rôle important dans la mise en œuvre territoriale des objectifs de réduction de l'artificialisation

Document intermédiaire entre les documents régionaux de planification et les documents locaux d'urbanisme, **le Scot joue un rôle important dans la mise en œuvre de la politique de lutte contre l'artificialisation**, notamment en fixant, à l'échelle du Scot, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation[3] et en déclinant ces objectifs entre les différents secteurs géographiques qui le composent[4]. Il est donc **pertinent que les établissements publics auteurs de Scot soient représentés au sein de l'instance de concertation régionale que constitue la « conférence du ZAN »**, chargée de faire des propositions de territorialisation infrarégionale de l'enveloppe régionale d'artificialisation.

---

[1] *I de l'article L. 1111-9-2 du CGCT.*

[2] *Rapport n° 415 (2022-2023) de M. Jean-Baptiste Blanc sur la proposition de loi* visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires, *déposé le 8 mars 2023.*

[3] *Art. L. 141-3 du code de l'urbanisme.*

[4] *Art. L. 141-8 du code de l'urbanisme.*

2. Un renforcement bienvenu de la représentation des Scot au sein des « conférences du ZAN »

Afin d'affermir la position des Scot au sein des « conférences du ZAN », la commission a adopté l'amendement COM-235 rect. de David Margueritte, qui prévoit que **l'ensemble des Scot de la région sont représentés au sein de la conférence**.

La commission a **adopté** l'article additionnel 26 *nonies* **ainsi rédigé**.

Article 26 decies *(nouveau)*
Droit au dépassement de 20 % de l'enveloppe d'artificialisation théorique pour les communes et intercommunalités

Cet article additionnel, issu de l'amendement COM-261 rect. *ter* de Guislain Cambier et plusieurs de ses collègues, inscrit dans la loi la possibilité pour les communes et intercommunalités, lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, de dépasser de 20 % l'enveloppe théorique d'artificialisation dont elles disposent, au titre des objectifs de réduction de l'artificialisation fixés par la loi Climat-résilience.

1. Les objectifs de réduction de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers fixés par la loi Climat-résilience contraignent très fortement le développement des communes

a) La loi Climat-résilience fixe un objectif de réduction de l'artificialisation des sols qui doit être décliné jusqu'au territoire communal

L'article 191 de la loi climat-résilience[1] a fixé un **double objectif de réduction de l'artificialisation de moitié sur la période 2021-2031** par rapport à la période 2011-2021, **et de « zéro artificialisation nette »** sur l'ensemble du territoire national **en 2050**.

Aux termes de l'article 194 de la même loi, **les PLU et les cartes communales doivent intégrer au plus tard en février 2028 les objectifs de réduction de l'artificialisation pour la période 2021-2031**, notamment en adaptant les surfaces des zones ouvertes à l'urbanisation. Les enveloppes d'artificialisation théoriques des communes et intercommunalités

[1] *Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.*

concernées sont fixées dans les documents régionaux de planification – notamment les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) et les schémas de cohérence territoriale (Scot) – auxquels il appartient, en cascade, de répartir territorialement l'enveloppe foncière régionale entre les collectivités, en tenant compte de leurs contraintes et de leurs besoins, notamment au vu de leur dynamisme démographique et économique[1].

Ces enveloppes d'artificialisation limitatives contraignent fortement le développement territorial des collectivités, comme le Sénat l'a déjà dénoncé à de nombreuses reprises[2].

b) Une circulaire permet déjà aux documents d'urbanisme de dépasser de 20 % leur enveloppe d'artificialisation théorique

La **circulaire « Béchu » du 31 janvier 2024**[3] demandait déjà aux services déconcentrés de l'État de faire preuve de souplesse dans l'exercice du contrôle de légalité des documents d'urbanisme, relativement aux objectifs de réduction de l'artificialisation, et « *d'**autoriser un dépassement** [de l'enveloppe d'artificialisation théorique » qui, à défaut d'une justification spécifique, peut aller **jusqu'à 20 %*** ». En effet, selon la même circulaire, « *jamais la totalité des espaces ouverts à l'urbanisation dans un PLU ou un PLUi ne sont effectivement consommés ou artificialisés sur la période de leur ouverture à la constructibilité. Il est donc nécessaire de ne pas restreindre aux seuls hectares de la trajectoire de sobriété les évolutions des documents d'urbanisme* ».

2. Une disposition de sécurisation pour les collectivités territoriales, déjà adoptée deux fois par le Sénat

Afin de **sécuriser les collectivités dans l'application du droit à dépassement des enveloppes d'artificialisation** théoriques mentionné ci-dessus, la commission a adopté l'amendement COM-261 rect. *ter* de M. Cambier et plusieurs de ses collègues, qui **inscrit cette souplesse dans la loi**, et **permet** également **un dépassement de plus de 20 % avec l'accord du préfet**.

---

[1] *Art. L. 4251-1 du CGCT et L. 141-8 du code de l'urbanisme.*

[2] *Proposition de loi n° 205 (2022-2023) de Jean-Baptiste Blanc, Valérie Létard et plusieurs de leurs collègues, visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires », déposée au Sénat le 14 décembre 2022, devenue loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023* visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux *; proposition de loi n° 124 (2024-2025) de Guislain Cambier, Jean-Baptiste Blanc et plusieurs de leurs collègues,* visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, *déposée au Sénat le 7novembre 2024.*

[3] *Circulaire du 31 janvier 2024 relative à la mise en œuvre de la réforme vers le « zéro artificialisation nette des sols » du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.*

Une telle disposition a **déjà été adoptée deux fois par le Sénat**, dans le cadre de la proposition de loi « Trace », à l'initiative de la commission des affaires économiques[1], puis dans le cadre du projet de loi de simplification de la vie économique[2]. La proposition de loi « Trace » n'a toutefois pas été examinée à l'Assemblée nationale, plus d'un an après son adoption par le Sénat en mars 2025. Quant à la disposition contenue dans loi *de simplification de la vie économique*, elle a été censurée en tant que cavalier législatif par le Conseil constitutionnel[3].

La commission a **adopté** l'article additionnel 26 *decies* **ainsi rédigé**.

Article 27

Supprimer la publication des conventions à l'aide personnalisée pour le logement

L'article 27 vise à supprimer la formalité de publication foncière des conventions d'aide personnalisée au logement (APL), qui constitue en l'état actuel un préalable à l'entrée en vigueur de ces dernières.

La commission a adopté l'article 27 sans modification

1. Le principe d'une publication foncière des conventions d'APL ne couvre plus qu'une part marginale des logements

a) *Le principe d'une entrée en vigueur des conventions APL après leur publication*

Le conventionnement à l'**APL** a été instauré par la loi n°77-1 du 3 janvier 1977 *portant réforme de l'aide au logement*. L'objectif est **qu'en contrepartie des aides financières** accordées pour la construction, l'acquisition, l'amélioration ou la gestion des logements, **le bailleur s'engage à louer ces logements à des ménages aux revenus modestes et selon des loyers plafonnés** par les conventions APL. Les conventions passées entre l'État (ou les délégataires des aides à la pierre) et les bailleurs ouvrent droit à l'APL pour les locataires.

---

[1] *Amendement n° 188 de Jean-Marc Boyer et Amel Gacquerre, au nom de la commission des affaires économiques.*

[2] *Loi n° 2026-403 du 26 mai* 2026 de simplification de la vie économique. *La disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel au titre de cavalier législatif.*

[3] *Décision n° 2026-903 DC du 21 mai 2026.*

En 2015, environ **15 000 conventions APL ont été établies**, selon les statistiques tirées du module APILOS dédié à l'instruction des conventions APL de la plateforme SIAP (système d'information des aides à la pierre).

L'article **L. 353-3 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit que l'entrée en vigueur des conventions APL est subordonnée à leur publication au fichier immobilier ou à leur inscription au livre foncier**.

b) Le large champ des exceptions au principe de publication

Le CCH prévoit **trois situations** dans lesquelles la convention APL entre en vigueur et donc ouvre doit à l'APL pour les locataires **dès sa signature** :

– les conventions APL portant sur les **logements appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré (OHLM)**, sur les logements apportés aux sociétés civiles immobilières d'accession progressives à la propriété, ainsi que sur les logements appartenant aux collectivités locales et gérés par lesdits organismes (article L. 353-17 du CCH) ;

– les conventions APL portant sur les logements **appartenant aux sociétés d'économie mixte (SEM)** (article L. 353-19 du CCH) ;

– les conventions APL portant sur les **logements-foyers** (articles L. 353-13 et R. 353-159 du CCH).

D'après l'étude d'impact, ces conventions constituent en pratique **la grande majorité des conventions à l'APL**. Au 1er janvier 2025, le parc social comptait 5,4 millions de logements locatifs sociaux[1], dont 91 % de ce parc appartient aux OHLM et les 9 % restants se répartissent entre les SEM, à hauteur de 7 %, et les autres bailleurs sociaux (collectivités territoriales, bailleurs privés).

2. Supprimer l'obligation préalable de publication pour l'entrée en vigueur de la convention APL sans rogner sur l'information des acquéreurs ni les droits des locataires

L'article 27 vise à **supprimer la publication pour toutes les conventions APL et pour l'ensemble des bailleurs sociaux**.

La publication des conventions APL au fichier immobilier constitue une étape fastidieuse de l'instruction et de la validation des conventions APL dont la suppression est réclamée depuis longtemps par les services instructeurs de ces conventions. Cette formalité est d'ailleurs exclue dans la grande majorité des cas, comme indiqué plus haut.

[1] *D'après les chiffres du service des données et études statistiques (SDES) du Commissariat général au développement durable.*

La mesure n'aura pas de conséquences sur l'information des acquéreurs éventuels des logements conventionnés, le propriétaire vendeur ayant par ailleurs l'obligation d'informer ces acquéreurs de l'existence d'une convention APL (en vertu de l'obligation générale d'information claire et loyale du vendeur prévue à l'article 1602 du code civil).

La mesure prévoit par ailleurs d'élargir à toutes les mutations et tous les bailleurs les garanties actuellement prévues à l'article L. 353-17 du CCH, qui subordonne la validité de la mutation à l'engagement pris par le nouveau propriétaire de respecter toutes les stipulations de la convention et qui exige que l'acte de cession mentionne l'existence de la convention.

3. La position de la commission : une mesure de simplification bienvenue

Constatant **l'accord des associations d'élus locaux** à cette mesure de simplification, et considérant que cette mesure n'aura pas de conséquences sur **la bonne information des éventuels acquéreurs des logements**, la commission a adopté l'article 27.

La commission a **adopté** l'article 27 **sans modification**.

Article 28

Réduction du délai d'acquisition des biens sans maître

Cet article vise à réduire de trente à quinze ans le délai de droit commun au terme duquel la propriété des immeubles faisant partie d'une succession est, faute d'héritier identifié, transférée automatiquement à une collectivité publique, commune, EPCI ou État.

La commission a adopté cet article sans modification.

1. Le régime des biens sans maîtres constitue une modalité d'incorporation à titre gratuit de biens immobiliers au patrimoine des communes

Le régime des biens sans maîtres est défini à la fois dans **le code civil et le code général de la propriété des personnes publiques** (CGPPP).

a) les biens sans maîtres ont vocation à intégrer gratuitement le domaine privé des communes où ils sont situés

Aux termes de **l'article 713 du code civil** : « *[l]es biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés* »[1].

Ces biens intègrent **sans contrepartie financière** le **domaine privé** de la commune.

La commune peut toutefois **renoncer à exercer ses droits** au profit de **l'EPCI-FP** dont elle est membre, qui peut lui-même y renoncer.

Dans ce cas, la **propriété du bien est transférée de plein droit à l'État** ou, éventuellement au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou au conservatoire régional d'espaces naturels agréé.

b) le CGPPP distingue deux catégories de biens sans maîtres

L'article **L. 1123-1 du CGPPP** distingue **deux situations,** selon que le **propriétaire est connu ou inconnu**.

(1) Les biens faisant partie d'une succession ouverte depuis de nombreuses années constituent les biens sans maîtres proprement dits

Constituent des biens sans maîtres les biens qui font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans en principe, et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté[2].

Ces biens intègrent **de plein droit** le domaine privé des communes, sans **qu'aucune action particulière** de ces dernières ne soit requise[3].

C'est pourquoi le juge administratif les désigne comme des biens sans maîtres « proprement dits »[4], ceux appartenant à la seconde catégorie n'étant que « présumés »[5].

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 « 3DS » a créé un délai dérogatoire de dix années seulement après l'ouverture de la succession pour procéder à ce transfert automatique de propriété** dans quatre situations. Il en va ainsi lorsque le bien se situe dans :

– le périmètre d'une **grande opération d'urbanisme** au sens de l'article L. 312-3 du code de l'urbanisme ;

---

[1] *En vigueur depuis 1803, l'article 713 désignait l'État comme bénéficiaire, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 157 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004* relative aux libertés et aux responsabilités locales.

[2] *Voir 1° de l'article L. 1123-1 du CGPPP.*

[3] *Cass., 1ère Civ., 22 mai 1970,* Chef du service des domaines c/ Epoux Toe*, n° 68-12.797 et CE, 8/3 SSR, 21 mars 2011, n°345979, C.*

[4] *CE, 21 mars 2011, précitée.*

[5] *CE, 8/3 CHR, 18 mars 2024,* B. c\ COMMUNE DE CHATENOIS*, n°474558, B*

– le périmètre d'une **opération de revitalisation de territoire** au sens de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation,

– une **zone *France ruralités revitalisation*** (FRR) mentionnée aux II et III de l'article 44 quindecies A du code général des impôts[1] ;

– un **quartier prioritaire de la politique de la ville** au sens de l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 *de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*.

Dans les faits, comme l'indique l'étude d'impact, **la majeure partie du territoire national se trouve couverte par l'une de ces zones**.

Ce délai dérogatoire doit être mis en perspective avec la réforme du droit des successions résultant de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 *portant réforme des successions et des libéralités,* qui a également réduit à dix ans contre trente auparavant le délai laissé aux héritiers pour exercer leur option successorale[2].

L'article L. 2222-20 du CGPPP prévoit toutefois que lorsque la propriété est transférée **avant l'expiration du délai de trente ans**, le propriétaire ou ses ayants droit, s'ils viennent finalement à se manifester, sont **en droit d'exiger la restitution du bien[3]**. Il ne peut être fait échec à ce droit que si le bien a été aliéné ou utilisé d'une manière s'opposant à cette restitution. Dans ce cas, le propriétaire ne dispose que d'une action en indemnisation.

Délai d'option de dix ans laissé à l'héritier pour exercer son action : cas de suspension

L'article **780 du code civil** prévoit **trois cas de suspension** du délai d'option de l'héritier :

– lorsque l'héritier a laissé le conjoint survivant en jouissance des biens héréditaires. Le délai ne commence à courir qu'à compter de l'ouverture de la succession de ce dernier ;

– lorsque le bien a été accepté par un premier héritier. Si cette acceptation est annulée, le délai ne court contre l'héritier subséquent qu'à compter de la décision définitive constatant cette nullité ;

– lorsque l'héritier a des motifs légitimes d'ignorer la naissance de son droit, notamment l'ouverture de la succession.

[1] *Cette rédaction résulte de l'article 73 de la loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023* de finances pour 2024.

[2] *Voir l'article 780 du code civil.*

[3] *L'article 780 du code civil prévoit trois cas de suspension du délai de dix ans de prescription de la faculté d'option successorale, situations qui s'ajoutent à la minorité de l'héritier. L'usage du délai dérogatoire d'acquisition de dix ans peut donc être source de contentieux pour les communes (voir ci-dessous).*

(2) Les biens dont le propriétaire est inconnu sont présumés sans maîtres et n'intègrent le domaine privé des communes qu'à l'issue d'une procédure particulière

L'article **L. 1123-3 du CGPPP** décrit les modalités d'acquisition des biens immeubles **qui n'ont pas de propriétaire connu**.

Un arrêté du maire ou du président de l'EPCI-FP constate que l'immeuble satisfait aux conditions mentionnées au 2° de l'article L. 1123-1 précité, c'est-à-dire **qu'aucun propriétaire n'est connu** et que **depuis plus de trois ans, les taxes foncières n'ont pas été acquittées** ou ont été acquittées par un tiers.

Cet arrêté est publié de telle sorte que le **propriétaire puisse se manifester**. À l'issue d'un **délai de six mois**, si le propriétaire ne s'est pas fait connaître, **l'immeuble est présumé sans maître**[1].

La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut, **par délibération de son organe délibérant, l'incorporer dans son domaine**. À défaut de délibération prise dans un délai de six mois à compter de la vacance présumée du bien, **la propriété de celui-ci est attribuée à l'État**.

2. Réduire le délai de droit commun d'acquisition des biens faisant partie d'une succession ouverte

L'article 28 vise à **réduire de trente à quinze ans** le délai de droit commun à l'issue duquel un **bien faisant partie d'une succession** ouverte et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté constitue un bien sans maître.

L'enjeu est de pallier la raréfaction du foncier dans un contexte de pression croissante des besoins immobiliers dans les enveloppes urbaines existantes et permettre aux collectivités de pouvoir **optimiser l'usage des parcelles situées dans des zones déjà urbanisées**.

Les conditions de l'action de l'héritier prévue à l'article L. 2222-20 du CGPPP demeureraient inchangées : il pourrait exiger la restitution d'un bien dont la propriété a été transférée à la personne publique moins de trente ans après l'ouverture de la succession.

En réduisant à quinze ans le délai au terme duquel la propriété des immeubles composant la succession est transférée automatiquement à une collectivité publique, il est donc encore possible que surviennent des contentieux en revendication de la propriété entre la personne publique nouvellement titrée et les héritiers, mais **le risque est néanmoins atténué par le ménagement d'un délai de sécurité de cinq ans**.

---

[1] *L'article L. 2222-20 du CGPPP précité est également applicable à cette situation.*

3. Une réduction du délai bienvenue dans un contexte de tensions sur le foncier

Les associations d'élus ont souligné auprès des rapporteurs la nécessité d'une telle mesure dans le contexte actuel de pénurie de logements.

La commission observe qu'en raison de l'impératif légal de sobriété foncière inscrit dans la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* et qui impose à l'ensemble des documents de planification et d'urbanisme (schémas régionaux, SCoT, plans locaux d'urbanisme, cartes communales) d'intégrer des objectifs de **réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers**, il est essentiel de doter les collectivités d'outils leur permettant de mobiliser du foncier dans l'enveloppe urbaine existante et non par la constructibilité de nouvelles parcelles, afin de réaliser leurs projets d'aménagement. **L'enjeu d'une mobilisation plus rapide des éventuelles friches devient donc prégnant**.

Le délai de 15 ans, qui deviendrait donc le nouveau délai de droit commun, doit être comparé au délai dérogatoire déjà existant de 10 ans, qui s'applique largement. Comme l'indique l'étude d'impact, depuis la loi dite » 3DS » de 2022 et la loi *de finances pour 2024*, ce délai de 10 ans s'applique sur la majeure partie du territoire, puisqu'il concerne toute zone couverte par une grande opération d'urbanisme, une opération de revitalisation, une zone FRR ou quartier prioritaire de la politique de la ville.

La commission a **adopté** l'article 28 **sans modification.**

Article 29

Mesures de simplification pour faciliter le développement des stations de transfert d'énergie par pompage dans les zones non interconnectées

Cet article vise à proposer des mesures de simplification pour permettre la construction de stations de transfert d'énergie par pompage (Step) dans les zones non interconnectées (ZNI) – à savoir la Corse et les outre-mer –, en introduisant la possibilité de déroger à la « loi Littoral », compte tenu des spécificités géographiques, administratives et énergétiques de ces territoires.

Il reprend un dispositif identique à celui de l'article 19 de la proposition de loi *visant à relancer les investissements dans le secteur de l'hydroélectricité pour contribuer à la transition énergétique*, définitivement adopté le 17 juin 2026. Par coordination, la commission a donc supprimé cet article.

1. La loi Littoral vise à concilier la préservation et le développement du littoral

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 *relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral* – dite « loi Littoral » – concerne les communes de bord de mer, mais aussi des grands lacs, des estuaires et des deltas. Les » communes littorales » sont définies à l'article L. 321-2 du code de l'environnement. Plus de 1 200 communes sont concernées.

Cette loi encadre l'extension de l'urbanisation sur le territoire de ces communes. L''article L. 121-8 du code de l'urbanisme précise ainsi que « *l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants* ».

Toutefois, le code de l'urbanisme prévoit quelques exceptions. Ainsi, l'article L. 121-13 de ce code dispose que « *l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs [...] est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau* ».

L'article L. 121-16 dudit code dispose qu'» *en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs* ». Toutefois, aux termes de l'article L. 121-17, cette interdiction « *ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau* ».

2. Des mesures de simplification pour permettre la construction de Step dans les ZNI

La mesure proposée à l'article 29 est identique à celui prévu à l'article 19 de la proposition de loi *visant à relancer les investissements dans le secteur de l'hydroélectricité pour contribuer à la transition énergétique* qui était en cours de navette au moment du dépôt du présent projet de loi[1].

Ainsi que le souligne la commission des affaires économiques du Sénat dans son rapport sur cette proposition de loi, cet article vise à compléter la liste des constructions ou installations faisant l'objet, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'en Corse d'une dérogation à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

---

[1] *Voir Rapport n° 498 (2025-2026), fait par Daniel Gremillet, Patrick Chauvet, Jean-Jacques Michau et Fabien Gay au nom de la commission des affaires économiques, sur la proposition de loi* visant à relancer les investissements dans le secteur de l'hydroélectricité pour contribuer à la transition énergétique, *1er avril 2026, pp. 137 et suivantes.*

Sont ainsi intégrées les constructions et installations nécessaires aux Step, y compris les ouvrages de raccordement au réseau électrique, dont les caractéristiques répondent aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) du territoire d'implantation.

Constatant que la proposition de loi *visant à relancer les investissements dans le secteur de l'hydroélectricité pour contribuer à la transition énergétique* devait être définitivement adoptée le 17 juin 2026, la commission a supprimé l'article 29.

La commission a **supprimé** l'article 29.

Article 29 bis *(nouveau)*
Autorisation de bâtiments agricoles dans les espaces proches du rivage des communes littorales

Cet article additionnel, qui résulte de l'adoption de deux amendements **identiques COM-39 rect. *bis*** d'Anne-Sophie Patru et **COM-108 rect. *bis*** de Franck Menonville, ouvre la possibilité d'implanter des constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières en discontinuité, dans les espaces proches du rivage des communes littorales.

La commission a adopté l'article additionnel.

1. Les bâtiments agricoles ne peuvent être implantés en discontinuité de l'urbanisation existante, dans les communes littorales, qu'en-dehors des espaces proches du rivage

a) La loi Littoral fixe un principe d'urbanisation en continuité sur l'ensemble du territoire des communes concernées, différencié en fonction de la distance au rivage

La loi Littoral[1], adoptée en 1986, visait à la fois à **assurer la préservation des espaces naturels, des paysages et de l'équilibre écologique du littoral et à permettre son développement économique**.

Son champ d'application est défini à l'article L. 321-2 du code de l'environnement. Il s'agit des **communes de métropole et des départements d'outre-mer riveraines** :

[1] *Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.*

– **des mers et océans**, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;

– **de certains estuaires et deltas**. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'État.

Son article 3, aujourd'hui codifié aux articles L. 121-1 à L. 121-22 du code de l'urbanisme, prévoyait notamment des r**estrictions à l'urbanisation, en vue d'organiser une répartition des activités en fonction de leur nécessité d'être localisées à proximité de la mer**. Sont à ce titre distingués aujourd'hui :

– la **bande littorale des 100 mètres, en principe inconstructible en-dehors des espaces urbanisés**[1], excepté pour les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau[2] ;

– les **espaces proches du rivage (EPR), où seules des extensions limitées de l'urbanisation sont autorisées**, lorsqu'elles sont justifiées et motivées, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau[3] ;

– le **reste du territoire des communes soumises à la loi Littoral**, où l'**urbanisation** doit se faire **en continuité avec les agglomérations et villages existants**.

b) Des dérogations limitées au principe d'urbanisation en continuité ont été introduites pour faciliter le maintien et le développement des activités agricoles

Afin de **remédier aux blocages relatifs au maintien et au développement des activités agricoles occasionnées par la stricte application du principe d'urbanisation en continuité**, la loi d'orientation agricole de 1999[4] a introduit une **dérogation** à ce principe d'urbanisation en continuité, **au bénéfice des constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières** « *incompatibles avec le voisinage des zones habitées* », uniquement en-dehors des espaces proches du rivage. L'autorisation d'implantation accordée par le préfet, après avis de la CDNPS[5], peut être refusée si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

La loi *Elan* de 2018[6] a levé la condition d'incompatibilité avec le voisinage des zones habitées, mais a en retour réduit le spectre des constructions et installations autorisées aux seules **constructions et**

[1] *Art. L. 121-16 du code de l'urbanisme.*
[2] *Art. L. 121-17 du code de l'urbanisme.*
[3] *Art. L. 121-13 du code de l'urbanisme.*
[4] *Art. 109 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999* d'orientation agricole.
[5] *À l'époque « commission départementale des sites, perspectives et paysages ».*
[6] *Art. 43 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018* portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

installations « *nécessaires* » aux activités agricoles et forestières, et interdit le changement de destination de ces constructions et installations. La même loi « Elan » a également autorisé les constructions ou installations nécessaires aux cultures marines, et permis une implantation en discontinuité de ces dernières y compris dans les espaces proches du rivage.

c) Un dispositif pénalisant pour les communes exclusivement constituées d'espaces proches du rivage

La restriction relative à l'implantation de bâtiments agricoles dans les espaces proches du rivage est **particulièrement pénalisante pour les communes dont le territoire est composé exclusivement d'espaces proches du rivage**, comme par exemple les communes insulaires. De plus, la délimitation des espaces proches du rivage n'est pas laissée à l'appréciation des élus dans le cadre de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, mais découle d'une combinaison de critères dégagés par la jurisprudence (distance par rapport au rivage, caractéristiques des espaces séparant les terrains de la mer, notamment leur caractère urbanisé ou non, et existence ou non d'une co-visibilité) [1].

2. Un assouplissement bienvenu

La commission a adopté les deux amendements **identiques COM-39 rect. *bis*** d'Anne-Sophie Patru et **COM-108 rect. *bis*** de Franck Menonville, qui visent à permettre l'implantations de constructions et implantations nécessaires aux activités agricoles ou forestières dans les communes constituées exclusivement d'espaces proches du rivage.

Une mesure similaire avait été adoptée par le Sénat dans le cadre de la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement[2], mais avait été censurée au titre de cavalier législatif par le Conseil constitutionnel.

---

[1] *CE, 3 mai 2004,* Mme Barrière, *n° 251524 (critères repris par l'Instruction au Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme) ; CE, 3 juin 2009,* Commune de Rognac, *n° 310587.*

[2] *Amendement n° 167 rect.* bis *de David Margueritte dans le cadre de la proposition de loi « Huwart » de simplification du droit de l'urbanisme et du logement (disposition modifiée en commission mixte paritaire, restreinte aux seules communes composées exclusivement ou quasi-exclusivement d'espaces proches du rivage).*
Une disposition proche avait été adoptée dans le cadre du projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture (amendement n° 668 rect. bis *de Mme Billon), uniquement pour les communes insulaires métropolitaines, mais avait été censurée par le Conseil constitutionnel au motif d'une différence de traitement non justifiée entre les communes insulaires métropolitaines et les autres.*
Une proposition de loi récemment déposée (proposition de loi n° 331 (2025-2026) de David Margueritte et plusieurs de ses collègues, déposée le 30 janvier 2026) vise à autoriser de telles implantations dans les espaces proches du rivage dans l'ensemble des communes littorales.

La commission a **adopté** l'article additionnel 29 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 29 ter *(nouveau)*
Dérogations au principe d'inconstructibilité dans la bande littorale des 100 mètres pour les lacs artificiels

Cet article additionnel, qui résulte de l'adoption de l'amendement **COM-103 rect. *bis*** de Franck Menonville et plusieurs de ses collègues, permet de déroger au principe d'inconstructibilité dans la bande littorale des 100 mètres, avec l'accord du préfet, pour permettre la mise en valeur et l'ouverture au public des lacs artificiels.

1. Les plans d'eau intérieurs, naturels ou artificiels, sont soumis à l'ensemble des règles d'urbanisme de la loi Littoral

a) La loi Littoral fixe un principe d'urbanisation en continuité sur l'ensemble du territoire des communes concernées, différencié en fonction de la distance au rivage

Comme on l'a vu précédemment, la loi Littoral[1], adoptée en 1986, visait à la fois à **assurer la préservation des espaces naturels, des paysages et de l'équilibre écologique du littoral et** à **permettre son développement économique**.

Son champ d'application est défini à l'article L. 321-2 du code de l'environnement. Il s'agit des **communes de métropole et des départements d'outre-mer riveraines** :

– des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;

– de certains estuaires et deltas. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'État.

Son article 3, aujourd'hui codifié aux articles L. 121-1 à L. 121-22 du code de l'urbanisme, prévoit notamment des **restrictions à l'urbanisation, en vue d'organiser une répartition des activités en fonction de leur nécessité d'être localisées à proximité de la mer**. En particulier, dans une bande de 100 mètres à compter de la limite haute du rivage, tous les aménagements

[1] *Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986* relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

ou constructions sont en principe interdits en-dehors des espaces urbanisés[1], excepté pour les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau[2] .

b) Les plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares sont également soumis à la loi Littoral

Aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme et du 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement, les plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares sont soumis à la loi Littoral, au même titre que les communes riveraines de la mer. Une vingtaine de plans d'eau intérieurs sont concernés, situés pour moitié en plaine et pour moitié en zones de montagne. La plupart sont des lacs artificiels, soit hydro-électriques (lac de Serre-Ponçon, lac de Saint-Croix, lac de Pareloup,…) soit créés dans la deuxième moitié du XXe siècle pour servir de réserves d'eau aux agglomérations voisines (lac de Madine, dans la Meuse et en Meurthe-et-Moselle, réservoir de la ville de Metz) ou pour réguler le débit de certains cours d'eau (lac du Der, dans la Marne et la Haute-Marne).

c) Les règles d'urbanisation de la loi Littoral sont peu adaptées aux lacs artificiels, dont les rives sont peu urbanisées

Contrairement aux grands lacs naturels de montagne (Léman, lac du Bourget, lac d'Annecy), où la loi Littoral est venue restreindre les possibilités d'urbanisation dans des espaces déjà largement urbanisés, **les lacs artificiels ont été aménagés dans des espaces dépourvus de toute urbanisation**, voire en provoquant l'ennoiement des villages existants. De ce fait, **dans les communes riveraines de ces plans d'eau, rares sont les noyaux urbains** qui peuvent servir d'accroche à une urbanisation en continuité, conformément à la loi Littoral[3], cette dernière étant intervenue très peu de temps après la création de ces plans d'eau artificiels.

***A fortiori* dans la bande littorale des 100 mètres**, aucun noyau urbanisé ou quasi aucun n'existe, **empêchant notamment l'implantation d'infrastructures d'accueil du public**, alors que ces plans d'eau constituent des atouts touristiques pour les territoires.

2. Un soutien à des dérogations ciblées à l'inconstructibilité dans la bande des 100 mètres pour les lacs artificiels

La commission a adopté l'amendement **COM-103 rect. *bis*** de Franck Menonville et plusieurs de ses collègues, qui **permet au préfet**

[1] *Art. L. 121-16 du code de l'urbanisme.*
[2] *Art. L. 121-17 du code de l'urbanisme.*
[3] *Art. L. 121-8 du code de l'urbanisme.*

d'autoriser les aménagements nécessaires à la gestion, à la mise en valeur et à l'ouverture au public des lacs artificiels, ainsi que la rénovation ou l'extension des constructions existantes nécessaires à la gestion, à la mise en valeur et, le cas échéant, à l'ouverture au public de ces lacs, aux abords des lacs artificiels. Cette dérogation encadrée permettra de soutenir le développement touristique des plans d'eau concernés, tout en préservant leurs abords d'un mitage incontrôlé.

La commission a **adopté** l'article additionnel 29 *ter* **ainsi rédigé**.

Article 29 quater *(nouveau)*
Intégration du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie au sein du plan d'aménagement et de développement durable de Corse

La commission a adopté cet article additionnel, issu de l'amendement COM-275 de Paul-Toussaint Parigi, intégrant le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie comme une composante du plan d'aménagement et de développement durable de Corse.

1. Les documents de planification écologique en Corse

À l'origine, l'article 5 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 *sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie* avait institué un **plan régional pour la qualité de l'air** dont l'élaboration incombait au préfet de région, et, en Corse, au préfet de Corse. Cette responsabilité a ensuite été attribuée au président du conseil régional, avec association des services de l'État, par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité*.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement* a ensuite modifié l'**article L. 222-1 du code de l'environnement** afin de substituer au plan régional pour la qualité de l'air un **schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie** (SRCAE), élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional.

Modifié par l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016, l'article L. 222-1 précité prévoit désormais qu'en Corse, le projet de SRCAE est **élaboré par le président du conseil exécutif** et que les services de l'État sont associés à son élaboration. À la différence des autres SRCAE, le président du conseil exécutif de Corse détient donc seul la compétence pour l'élaboration du SRCAE de l'île.

Aux termes de cet article L. 222-1, le SRCAE doit fixer, à l'échelle régionale et à l'horizon 2020 et 2050, les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique, les orientations permettant de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets et les objectifs, déclinés par zones géographiques, à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre. Le SRCAE doit ainsi comporter un schéma régional éolien.

Si, dans le droit commun, le SRCAE est arrêté par le préfet de région, il est adopté, en Corse, par délibération de l'Assemblée de la collectivité territoriale sur proposition du président du conseil exécutif et après avis du préfet de Corse.

Au sein du CGCT, l'article L. 1111-9 confie à la région le soin d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives, notamment, à l'**aménagement et au développement durable du territoire**, et **au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie**. En vertu de l'article L. 4424-1-A du CGCT, la collectivité de Corse exerce de plein droit ces compétences.

À ce titre, en application de l'article L. 4424-9 du CGCT, la collectivité de Corse élabore le **plan d'aménagement et de développement durable de Corse** (PADDuC). Ce plan définit une stratégie de développement durable du territoire, fixe les orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire, ainsi qu'une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols – assortie d'un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation –, et définit les principes de l'aménagement de l'espace.

Sur le fondement du III de ce même article L. 4424-9, doivent être compatibles avec le PADDuC les SCoT et, en l'absence de SCoT, les PLU ou leurs équivalents et les cartes communales.

2. La position de la commission : pour une rationalisation des schémas de développement durable corses

À l'heure actuelle, l'article L. 4424-10 du CGCT prévoit déjà que le PADDuC vaut schéma régional de cohérence écologique au sens de l'article L. 371-3 du code de l'environnement, plan régional des infrastructures de transport au sens de l'article L. 1213-1 du code des transports et schéma de mise en valeur de la mer au sens de l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983[1].

Dans le prolongement de cette logique tendant à renforcer la cohérence entre les **documents de planification écologique en Corse**,

[1] *Relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.*

la commission a adopté, à l'initiative de Paul-Toussaint Parigi, un article additionnel (**amendement COM-275**) prévoyant que **le PADDuC tient lieu de SRCAE en Corse** et que la conformité des SCoT et des PLU et cartes communales en Corse doit intégrer le respect des orientations fixées à ce titre en matière de transition énergétique et de climat. Par coordination, il est précisé que la compatibilité avec le SRCAE du plan climat-air-énergie adopté, en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants existant en Corse doit s'apprécier, dans ce territoire, au regard du PADDuC. À titre transitoire, ces plans climat-air-énergie disposent d'un délai de trois ans pour être rendus compatibles avec le PADDuC.

La commission a **adopté** l'article additionnel 29 *quater* **ainsi rédigé**.

Article 30

Transmission de données fiscales utiles aux politiques du logement

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des finances.

Lors de sa réunion, la commission des finances a adopté l'amendement COM-287 de son rapporteur Stéphane Sautarel.

La commission a **adopté** l'article 30 **sans modification**.

Article 31

Simplification de la participation du publicpour les périmètres délimités des abords de monuments historiques

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport.

Lors de sa réunion, la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a adopté **l'amendement COM-334** de sa rapporteure Béatrice Gosselin.

La commission a **adopté** l'article 31 **ainsi modifié**.

Article 32

Obligation d'information des tiers lors des reprises de sépultures en terrain commun

Afin de tenir compte d'une déclaration d'inconstitutionnalité prononcée en 2024 par le Conseil constitutionnel, l'article 32 crée une obligation pour le maire, en cas de reprise d'une sépulture en terrain commun, d'informer les tiers susceptibles de faire connaître l'opposition du défunt à la crémation.

En effet, lorsqu'il procède, comme l'y autorise la loi, au transfert des restes humains vers l'ossuaire municipal, il est permis au maire de procéder à leur crémation, à condition que le défunt n'ait pas manifesté son opposition à la crémation. Le Conseil constitutionnel a censuré une partie des dispositions de l'article L. 2223-4 du CGCT, au motif qu'elles ne prévoyaient aucune obligation pour le maire d'informer les tiers susceptibles de faire connaître l'opposition du défunt à la crémation.

Jugeant nécessaire de tirer les conséquences de cette déclaration d'inconstitutionnalité qui a pris effet au 31 décembre 2025, la commission a adopté cet article. Elle en a toutefois, par l'adoption d'un amendement de ses rapporteurs, modifié la rédaction pour renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités selon lesquelles le maire sera tenu d'informer les tiers susceptibles de faire connaître la volonté du défunt.

1. Les règles applicables aux reprises de sépulture : un régime conçu pour assurer le respect de la volonté du défunt et du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine

a) L'inhumation des défunts et la gestion des sépultures : un service public communal qui répond à un régime juridique spécifique

L'inhumation des défunts et la gestion des sépultures constituent un **service public relevant de la compétence des communes**. Comme le prescrit l'article L. 2223-1 du CGCT, **chaque commune doit disposer d'au moins un terrain consacré à l'inhumation des morts**, et chaque commune de plus de 2000 habitants d'au moins un site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation. Le maire est compétent pour assurer « *la police des funérailles et des cimetières* »[1].

[1] *Article L 2213-7 du CGCT.*

Deux régimes juridiques coexistent en matière de sépulture : l'inhumation peut être accordée à titre onéreux sur un terrain concédé à cet effet (inhumation dans le cadre concession funéraire) ; à défaut, une sépulture est due à titre gratuit par la commune aux personnes qui entretenaient un lien avec elle.

(1) L'inhumation dans le cadre d'une concession funéraire

Les **concessions funéraires** constituent un mode d'inhumation très courant. Elles sont pourtant **facultatives**, l'article L. 2223-13 du CGCT disposant en effet que « *[l]orsque l'étendue des cimetières le permet, il peut être concédé des terrains aux personnes qui désirent y fonder leur sépulture et celle de leurs enfants ou successeurs* ».

Elles peuvent être accordées pour **une durée qui peut aller de quelques années à la perpétuité**. Comme le prévoit la loi[1], les concessions funéraires peuvent être « temporaires »[2], trentenaires, cinquantenaires ou perpétuelles.

Les terrains ainsi concédés le sont **à titre onéreux**. Le concessionnaire est tenu de verser à la commune **un capital dont le montant est fixé par le conseil municipal**. À l'exception des concessions perpétuelles, ces contrats portant occupation du domaine public sont renouvelables « *au prix du tarif en vigueur au moment du renouvellement* »[3].

Le bénéficiaire de la concession est titulaire d'un **droit réel**[4] sur le terrain, qui s'étend, par accession, aux constructions édifiées dessus. Il lui est ainsi loisible **d'y construire des caveaux, monuments et tombeaux**[5]**.**

(2) L'inhumation en terrain commun, dite « en service ordinaire »

La loi fait obligation au maire ou, à défaut, au préfet de département **de « *[pourvoir] d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment sans distinction de culte ni de croyance* ».**

On parle alors **d'inhumation en terrain commun, aussi appelée inhumation en service ordinaire**. Historiquement dédié aux personnes dépourvues de ressources suffisantes ou non réclamées par leurs familles, ce mode de sépulture était auparavant désigné « carré des indigents » ou « carré de la fraternité ».

En application de l'article L. 2223-3 du CGCT, **ce service est dû à titre gratuit par la commune** aux :

– personnes décédées sur son territoire, quel que soit leur domicile ;

---

[1] *Article L. 2223-14 du CGCT.*
[2] *Pour une durée ne pouvant excéder 15 ans.*
[3] *Article L. 2223-15 du CGCT.*
[4] *Tribunal des conflits, 6 juillet 1981,* Jacquot*, et 4 juillet 1983,* François.
[5] *Article L. 2223-13 du CGCT.*

– personnes domiciliées sur son territoire, alors même qu'elles seraient décédées dans une autre commune ;

– personnes non domiciliées dans la commune mais qui y ont droit à une sépulture de famille ;

– Français établis hors de France n'ayant pas une sépulture de famille dans la commune et qui sont inscrits ou remplissent les conditions pour être inscrits sur la liste électorale de celle-ci.

Les proches de la personne inhumée en service ordinaire ne peuvent pas se prévaloir d'un droit réel sur le terrain. **Ils peuvent néanmoins, « *sans autorisation, faire placer sur la fosse d'un parent ou d'un ami une pierre sépulcrale ou autre signe indicatif de sépulture* »[1].**

b) Le droit de reprise des sépultures : un régime qui diffère selon qu'il s'exerce sur les terrains communs ou en présence d'une concession funéraire

Il incombe au maire, dans certaines hypothèses et à certaines conditions, de procéder à la reprise des sépultures en terrain commun ou en terrains concédés.

Comme le relevait Jean-René Lecerf dans un rapport fait au nom de la commission des lois en 2006, « *[l]a reprise des sépultures constitue une nécessité. Elle permet en effet non seulement d'attribuer des emplacements aux nouveaux défunts mais également de préserver la sécurité et l'hygiène du cimetière, lorsque les concessions particulières ne sont pas suffisamment entretenues.* »[2,3]

Les modalités de cette reprise, qui implique de régler le sort des restes exhumés, diffèrent selon qu'elle intervient après une inhumation en terrain commun ou dans le cadre d'une concession funéraire.

(1) La reprise de sépulture dans le cadre d'une concession funéraire

La reprise de sépulture peut intervenir, dans le cas des concessions particulières, **en cas d'abandon et de non-renouvellement**. La loi impose alors des procédures protectrices visant à s'assurer du respect des droits du défunt et des proches du défunt.

La première hypothèse permettant la reprise par la commune est **le cas de non-renouvellement d'une concession non perpétuelle**. Néanmoins, ces contrats de concession étant renouvelables de plein droit au tarif en

---

[1] *Article L. 2223-12 du CGCT. Le maire peut réglementer par arrêté la dimension maximale des monuments érigés sur les fosses (article L. 2223-12-1 du même code).*

[2] *Rapport n° 386 (2005-2006), fait par Jean-René Lecerf, au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi* relative à la législation funéraire, *13 juin 2006.*

[3] *Il s'agit, en somme, comme l'écrivait Milan Kundera, de faire en sorte* « que les vieux morts cèdent la place aux jeunes morts » *(Milan Kundera,* Risibles amours, *NRF, 1969)*

vigueur au moment du renouvellement[1], c'est seulement à défaut du paiement de la redevance que le terrain concédé fait retour à la commune.

La loi prévoit toutefois des garanties destinées à permettre aux proches de se manifester. D'une part, **aucune reprise du terrain ne peut intervenir au cours des deux premières années** qui suivent l'expiration du contrat. Pendant cette période, les concessionnaires ou leurs ayants cause peuvent user de leur droit au renouvellement du contrat.

D'autre part, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite « 3DS »[2], **les communes sont tenues d'informer par tout moyen les concessionnaires et leurs ayants cause du droit de renouvellement dont ils bénéficient**[3].

La seconde hypothèse dans laquelle la reprise peut intervenir est celle de l'abandon. L'article L. 2223-17 du CGCT prévoit en effet que lorsque, à l'issue d'une période de 30 ans, la « ***concession a cessé d'être entretenue, le maire peut constater cet état d'abandon par procès-verbal porté à la connaissance du public et des familles*** ».

S'il a connaissance de l'existence de descendants ou de successeurs, le maire leur notifie le procès-verbal dans un délai de huit jours, « *et les met en demeure de rétablir la concession en bon état d'entretien* »[4]. Dans ce même délai, le procès-verbal doit être porté « *à la connaissance du public par voie d'affiches apposées durant un mois à la porte de la mairie, ainsi qu'à la porte du cimetière* »[5].

Si, dans un délai d'un an[6] à compter de cette publicité, la concession demeure en état d'abandon, le conseil municipal peut se prononcer sur la reprise du terrain concédé. S'il en décide ainsi, **le maire peut alors prendre un arrêté prononçant la reprise par la commune des terrains affectés à cette concession**.

---

[1] *Article L. 2223-15 du CGCT.*

[2] *Article 237 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

[3] *Cette modification a été introduite dans la loi pour tenir compte d'un revirement de jurisprudence du Conseil d'État, qui avait jugé en 2020 qu'»* il appartient au maire de rechercher par tout moyen utile d'informer les titulaires d'une concession ou leurs ayants droits de l'extinction de la concession et de leur droit à en demander le renouvellement dans les deux ans qui suivent » *(Conseil d'État, 11 mars 2020, n° 436693).*

[4] *Article R. 2223-15 du CGCT.*

[5] *Article R. 2223-16 du CGCT.*

[6] *Ce délai a été réduit de trois ans à un an par l'article 237 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 précitée.*

(2) La reprise de sépulture dans le cadre d'une inhumation en terrain commun

(a) Les règles encadrant la reprise de sépulture en terrain commun

Lorsqu'elle concerne les sépultures en terrain commun, la reprise n'est pas assortie des mêmes formalités.

Elle ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un « délai de rotation » destiné à tenir compte du rythme naturel de décomposition des corps. Le délai est fixé par l'article R. 2223-5 du CGCT qui dispose que « *[l]'ouverture des fosses pour de nouvelles sépultures n'a lieu que de cinq années en cinq années* ».

Aucune autre disposition législative ou réglementaire ne prévoit explicitement selon quelles modalités doit intervenir la décision de reprise de sépulture en terrain commun. Les « pratiques » sont toutefois guidées par la nécessité de respecter une jurisprudence ancienne de la Cour de cassation en vertu de laquelle une reprise sans formalité peut être qualifiée de violation constitutive d'un délit[1].

D'après le commentaire d'une décision du Conseil constitutionnel de 2024, les « *pratiques que recommande la doctrine et les instructions administratives* » sont les suivantes : « *La reprise de la sépulture est décidée par une délibération du conseil municipal qui charge le maire de son exécution. Elle se manifeste, concrètement, par un arrêté du maire, affiché aux portes de la mairie et du cimetière, qui précise la date de la reprise effective de la sépulture et le délai laissé aux familles pour récupérer les objets laissés sur la sépulture* »[2].

(b) Le sort des restes exhumés et la faculté ouverte au maire, sous réserve d'opposition du défunt, de faire procéder à leur crémation

L'article L. 2223-4 (al. 1er) du CGCT prescrit au maire d'affecter « *à perpétuité, dans le cimetière, un ossuaire aménagé où les restes exhumés sont aussitôt réinhumés* ». Partant, en cas de reprise d'une sépulture en terrain commun, les restes du défunt sont en principe réinhumés au sein de l'ossuaire municipal.

Jusqu'en 2008, le deuxième alinéa de cet article se bornait à prévoir que « *[l]e maire peut également faire procéder à la crémation des restes exhumés* ». Faisant état de difficultés liées à l'application de cette disposition, Jean-Pierre Sueur et Jean-René Lecerf recommandaient dans un rapport de 2006 de « *garantir le droit, pour toute personne qui le souhaite, que ses restes ne donnent jamais lieu à crémation* »[3].

---

[1] *Cass. crim., 3 octobre 1862, Recueil Dalloz, 1862.*

[2] *Commentaire de la décision n° 2024-1110 QPC du 31 octobre 2024,* M. Michel B. *(Information des tiers lors de la reprise d'une sépulture en terrain commun).*

[3] *Rapport d'information n° 372 de Jean-Pierre Sueur et Jean-René Lecerf,* « Sérénité des vivants et respect des défunts - Bilan et perspectives de la législation funéraire », *fait au nom de la commission des lois, mai 2006.*

Sur la base de cette recommandation, la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 *relative à la législation funéraire* a introduit au deuxième alinéa de l'article L. 2223-4 du CGCT l'obligation pour le maire de prendre compte la volonté du défunt en cas de reprise d'une sépulture en terrain commun. Cet alinéa était alors ainsi rédigé : « *Le maire peut également faire procéder à la crémation des restes exhumés* ***en l'absence d'opposition connue, attestée ou présumée du défunt*** ». Il s'agissait de permettre à la famille du défunt de s'opposer à la crémation des restes au moment de leur transfert dans l'ossuaire.

La mention d'une opposition « connue ou attestée » a toutefois soulevé, à son tour, des difficultés d'application pour les services gestionnaires des cimetières. Une circulaire de 2009 du ministère de l'intérieur avait tenté de clarifier le contenu de cette nouvelle obligation incombant au maire, en définissant les contours de la « présomption d'opposition » du défunt à la crémation (*voir l'encadré ci-dessous*).

Extraits de la circulaire du 14 décembre 2009 du ministère de l'intérieure relative à la mise en œuvre de la loi n°2008-1350 19 décembre 2008 *relative à la législation funéraire*

« *La loi introduit désormais la notion* "d'opposition connue, attestée ou présumée" *à la crémation. Afin de pouvoir constater l'opposition du défunt à une crémation administrative éventuelle, le maire devra s'attacher, autant que faire se peut dès l'inhumation, à rechercher auprès de la famille du défunt les manifestations formelles d'un tel refus. Les communes pourront indiquer aux opérateurs funéraires les conditions dans lesquelles s'effectuent les crémations administratives, afin que les familles en soient informées lors de l'organisation des obsèques […]*

« *S'agissant de l'opposition présumée, certaines circonstances pourront amener le maire à ne pas recourir à la crémation notamment l'inhumation dans une partie du cimetière où sont regroupés, de fait, les défunts de confessions s'opposant notoirement à la crémation ou la présence sur une pierre tombale du symbole de l'une ou l'autre de ces confessions. Le maire ne saurait aller au-delà de ces signes manifestes d'appartenance religieuse pour vérifier l'opposition présumée du défunt car il ne lui appartient pas, pas plus qu'à l'autorité religieuse, de déterminer in abstracto l'appartenance religieuse d'une personne* ».

La loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 *de simplification du droit* a donc de nouveau modifié le deuxième alinéa de l'article L. 2223-4 du CGCT afin de supprimer la référence à « *l'opposition présumée* ». Cet alinéa disposait donc, avant d'être partiellement abrogé par le Conseil constitutionnel en 2024, que « *[l]e maire peut également faire procéder à la crémation des restes exhumés en l'absence d'opposition connue ou attestée du défunt* ».

Saisi en 2024 d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) contestant la conformité de cette disposition aux droits et libertés que la

Constitution garantit, le Conseil constitutionnel a jugé inconstitutionnels[1] les mots « *en l'absence d'opposition connue ou attestée du défunt* ». Le Conseil a en premier lieu rappelé que « *la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle* », étant précisé que le « *respect dû à la dignité de la personne humaine ne cesse pas avec la mort* »[2] (paragraphe 4).

Il a en deuxième lieu relevé qu'en ne permettant au maire de faire procéder à la crémation des restes avant leur transfert dans l'ossuaire qu'à condition que le défunt n'ait pas exprimé de son vivant son opposition à la crémation, le législateur avait « *entendu, afin d'assurer le respect dû à la dignité de la personne humaine, veiller à ce que soit prise en compte la volonté exprimée de son vivant par le défunt pour régler le mode de sa sépulture* » (paragraphe 7).

Constatant que « *ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative ne [prévoyaient], dans le cas où le défunt est inhumé en terrain commun, d'obligation pour le maire d'informer les tiers susceptibles de faire connaître son opposition à la crémation* » (paragraphe 8), **le Conseil a jugé que ces dispositions méconnaissaient le principe de sauvegarde de la dignité humaine**.

Le Conseil constitutionnel a **différé l'effet de cette abrogation au 31 décembre 2025** et précisé que « *jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou jusqu'à la date de l'abrogation des dispositions déclarées inconstitutionnelles, le maire doit informer par tout moyen utile les tiers susceptibles de faire connaître la volonté du défunt du fait qu'il envisage de faire procéder à la crémation des restes exhumés à la suite de la reprise d'une sépulture en terrain commun* » (paragraphe 12).

Une réponse ministérielle en date du 13 janvier 2026 a précisé les règles applicables dans l'attente de l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi, en indiquant que, lorsque le maire envisage de faire procéder à la crémation des restes exhumés à la suite de la reprise d'une sépulture en terrain commun, il doit « *mettre à la disposition des proches des défunts concernés des modalités d'expression de la volonté de ceux-ci, suffisamment aisées et accessibles, durant un laps de temps suffisant, avant de procéder à la crémation des restes issus de reprises administratives* »[3].

2. La création d'une obligation pour le maire d'informer les tiers en cas de reprise de sépulture en terrain commun

L'article 32 tend à modifier le deuxième alinéa de l'article L 2223-4 du CGCT afin de tenir compte de la décision précitée du Conseil constitutionnel.

---

[1] *Conseil constitutionnel, décision n° 2024-1110 QPC du 31 octobre 2024,* M. Michel B. *[Information des tiers lors de la reprise d'une sépulture en terrain commun].*

[2] *L'article 16-1-1 du code civil dispose à cet égard que «* [l]e respect dû au corps humain ne cesse pas avec la mort. / Les restes des personnes décédées, y compris les cendres de celles dont le corps a donné lieu à crémation, doivent être traités avec respect, dignité et décence ».

[3] *Réponse ministérielle du 13 janvier 2026 à une question écrite (n° 11350) de la députée Sophie Pantel publiée le 2 décembre 2025.*

Il prévoit à cet effet que le maire, en cas de reprise de sépulture en terrain commun, ne peut faire procéder à la crémation des restes exhumés « *[qu']après avoir, par tout moyen, informé les tiers susceptibles de faire connaître l'opposition de la personne défunte à sa crémation* ».

La rédaction proposée s'inspire à la fois des prescriptions explicitement formulées par le Conseil constitutionnel et des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 2223-15 du CGCT obligeant la commune à « *informer par tout moyen les concessionnaires et leurs ayants cause* » de leur droit au renouvellement du contrat de concession funéraire lorsque celui-ci est arrivé à expiration.

3. Un dispositif bienvenu dont la commission a ajusté la rédaction afin de sécuriser la situation des maires au plan juridique

Les rapporteurs ont pleinement souscrit à la nécessité de tirer les conséquences de la censure partielle prononcée en 2024 par le Conseil constitutionnel, en introduisant une obligation pour le maire, en cas de reprise d'une sépulture en terrain commun, d'informer les tiers susceptibles de faire connaître l'opposition du défunt à sa crémation.

S'il incombe indéniablement au législateur de compléter l'article L. 2223-4 du CGCT pour se conformer aux exigences constitutionnelles, la rédaction initialement retenue par le Gouvernement aurait pu soulever des difficultés en matière de sécurité juridique pour les maires.

L'étude d'impact accompagnant le projet de loi affirme que ce recueil « *par tout moyen* » de la volonté du défunt pourra notamment intervenir à travers des courriers ou encore une information affichée sur le tableau municipal, voire « *lorsque cela est possible, au moment des obsèques ou antérieurement à la reprise administrative* ». Il s'agirait là d'une obligation de moyens et non de résultat.

Néanmoins, l'expression « *tout moyen* », en octroyant une place trop importante à l'interprétation en cas de contentieux devant le juge administratif, aurait placé le maire dans une situation délicate. Or, le contentieux indemnitaire susceptible de naître en la matière n'est rare, et peut représenter un coût significatif pour les petites communes[1].

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission a adopté un **amendement (COM-325)** visant à ajuster cette rédaction pour apporter de la sécurité juridique au maire. Cet amendement s'inspire du régime applicable aux abandons de concession pour **renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les contours de l'obligation d'information et les modalités**

[1] *En outre, le fait pour le maire de procéder à une crémation en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2223-4 constitue une contravention de 5e classe (R. 2223-66 du CGCT).*

concrètes selon lesquelles le maire devra porter cette information à la connaissance des tiers (publicité, affichage, courriers, etc.).

Ainsi les maires seront-ils en mesure de **connaître avec précision les formalités qu'ils sont tenus d'accomplir dans un tel cas**. Cette modification, qui est conforme aux exigences formulées par le Conseil constitutionnel pour assurer le respect du **principe de sauvegarde de la dignité humaine**, permettra également aux proches des défunts de bénéficier d'une information homogène, selon des modalités précisément définies par le pouvoir réglementaire.

La commission a **adopté** l'article 32 **ainsi modifié**.

Article 32 bis *(nouveau)*
Renforcement des obligations des assureurs dans le cadre de l'exécution des contrats d'assurance obsèques « en capital »

Issu de l'adoption d'un amendement de Victorin Lurel, l'article 32 *bis* a pour objet de renforcer les obligations qui pèsent sur les assureurs dans le cadre de l'exécution des contrats d'assurance obsèques « en capital ».

À cet effet, il oblige les assureurs à communiquer aux bénéficiaires, dans un délai de deux jours ouvrés à compter du décès, le montant du capital qui doit leur être versé au titre du contrat. Il leur interdit, en outre, de faire varier les frais de dossier, le délai de versement et la faculté de bénéficier du mécanisme de « tiers payant » en fonction de l'opérateur funéraire choisi par le bénéficiaire.

Jugeant ces précisions utiles pour renforcer la transparence des pratiques des assureurs et garantir une égalité de traitement entre les bénéficiaires, la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

1. Une régulation du marché des assurances obsèques qui ne fait pas obstacle à l'existence de pratiques contestables

D'après les données publiées par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et les principales associations de consommateurs[1], le marché français des contrats d'assurance obsèques représente en 2023, 1,8 milliard d'euros de cotisations pour un volume de plus de 5,4 millions de contrats.

Conclus par des souscripteurs soucieux d'épargner leurs proches de la charge financière qui résulte de l'organisation d'obsèques, ces contrats ont

[1] *Unaf et UF-Que choisir,* « Contrats obsèques : un encadrement strict s'impose pour mettre fin aux dérives », *30 octobre 2025.*

permis de couvrir, en 2023, 205 000 décès (soit près d'un tiers des décès intervenus au cours de l'année). Ces contrats d'assurance obsèques peuvent relever de deux catégories :

– d'une part, les contrats dits « en prestation », qui représente 19 % du marché. Il s'agit de contrats par lesquels le souscripteur définit avec un opérateur funéraire les obsèques dont il souhaite bénéficier et qui seront financées à son décès par la compagnie d'assurances. Ils prévoient le versement d'un capital correspondant au coût estimé des funérailles et peuvent être assortis d'un contrat de prestations funéraires qui énumère la liste des prestations funéraires à financer avec le capital garanti et indiquant éventuellement l'opérateur qui devra effectuer les prestations ;

– d'autre part, les contrats dits « en capital », qui représentent 81 % des contrats d'assurance obsèques souscrits. Ils prévoient à l'avance le versement d'une somme à un proche du défunt afin de contribuer au financement des frais de funérailles. Comme le relèvent Victorin Lurel et Christophe Chaillou dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi qu'ils ont déposée en juin 2026, « *ces contrats n'ont pas de lien automatique avec le financement des obsèques : ils revêtent la forme soit de contrats annuels reposant sur le versement d'une cotisation annuelle et ne couvrant le risque que pour l'année correspondante, soit de contrats « vie entière », reposant sur l'assurance-vie avec des versements permettant de constituer le capital qui sera attribué aux ayants droit désignés à l'occasion du décès de l'assuré* »[1].

Or un contrôle des pratiques commerciales des services de pompes funèbres conduit par la DGCCRF en 2020 a fait apparaître de nombreuses insuffisances en matière d'information des consommateurs, à l'origine de surcoûts potentiels pour les familles de défunts : 68 % des 623 établissements contrôlés par l'administration présentaient en effet des anomalies.

En ce qui concerne spécifiquement les contrats d'assurance obsèques, « en capital », le comité consultatif du secteur financier (CCSF), dans un avis rendu à l'unanimité en octobre 2024, indiquait avoir « *constaté des situations dans lesquelles l'assuré peut cotiser bien au-delà du capital décès garanti, des délais de carence qui peuvent aller jusqu'à [deux] ans, des exclusions parfois inappropriées au regard de l'objet du contrat et une information contractuelle pas toujours claire sur les clauses de revalorisation du capital. Il a souligné enfin la nécessité de renforcer l'information des familles comme des professionnels sur l'existence du dispositif de recherche des contrats obsèques de l'Association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (Agira)* »[2].

Les auteurs de la proposition de loi précitée dénoncent en particulier le fait que « *les familles bénéficiaires des garanties souscrites ignorent bien souvent*

---

[1] *Proposition de loi n° 682 (2025-2026), de Victorin Lurel, Christophe Chaillou et plusieurs de leurs collègues,* renforçant la liberté de choix de l'opérateur funéraire par les familles endeuillées et régulant le marché des prestations obsèques*, déposé au Sénat le 3 juin 2026.*

[2] *Avis du CCSF, «* Pour une meilleure lisibilité et un renforcement des garanties des contrats d'assurance obsèques *», 15 octobre 2024.*

le montant du capital pouvant être mobilisé », cette situation privant les ayants droit des souscripteurs de leur capacité à choisir de manière éclairée les opérateurs et les prestations funéraires qui leur conviennent.

2. Un renforcement des obligations pesant sur les assureurs au stade de l'exécution du contrat

Issu de l'adoption **d'un amendement (COM-135)** déposé par Victorin Lurel et Christophe Chaillou, l'article 32 *bis* contient plusieurs mesures visant à renforcer les obligations qui pèsent sur les assureurs au moment de l'exécution des contrats « en capital ».

Il prévoit à cette fin de compléter l'article L. 2223-33-1 du CGCT afin :

– d'obliger l'assureur à **communiquer, dans un délai de deux jours ouvrés suivant la déclaration du décès, aux ayants droit le montant du capital** devant être versé au bénéficiaire du contrat ;

– de **prohiber les pratiques consistant à faire varier l'exécution du contrat en fonction du choix de l'opérateur funéraire retenu par les ayants droit.** Sera ainsi interdit le fait pour un assureur d'appliquer des frais de gestion (minoration de capital) variables en fonction du choix de l'opérateur funéraire, de même que de pratiquer un allongement des délais qui serait fondé sur le même motif ;

– de **garantir la neutralité du mécanisme du « tiers payant »,** qui devra, si le contrat prévoit la possibilité de sa mise en œuvre, être ouvert quel que soit l'opérateur funéraire choisi par les bénéficiaires.

La commission a accueilli favorablement ces mesures destinées à améliorer la régulation du secteur des contrats d'assurance en inscrivant explicitement dans la loi l'interdiction de ces pratiques déloyales.

La commission a **adopté** l'article additionnel 32 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 33
Suppression de l'obligation de dépôt de devis-types en mairie et élargissement des possibilités d'intervention à domicile des opérateurs funéraires

L'article 33 comporte deux dispositions visant à assouplir les contraintes pesant sur les opérateurs funéraires. Il prévoit, d'une part, de supprimer l'obligation qui leur est faite de déposer auprès des communes de devis-types des prestations

qu'ils proposent et, d'autre part, d'élargir leurs possibilités d'intervention en cas de décès à domicile en étendant la dérogation existante à l'interdiction du démarchage à domicile.

Eu égard à l'évolution des pratiques, la commission a jugé bienvenues ces deux mesures d'assouplissement. Elle a donc adopté cet article sans modification.

1. La suppression de l'obligation pour les opérateurs funéraires de déposer des devis-types en mairie

a) L'obligation faite aux opérateurs de déposer des devis en mairie vise à garantir une transparence des prix au bénéfice des familles

(1) L'ouverture à la concurrence des pompes funèbres a été complétée par des mesures destinées à garantir la transparence des prix pour les familles

(a) Le service extérieur des pompes funèbres : une activité de service public ouverte à la concurrence mais fortement réglementée

La loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 *relative à la législation dans le domaine funéraire,* dite « loi Sueur », a profondément réformé le droit funéraire par **l'ouverture du service des pompes funèbres à la concurrence**, mettant fin au monopole communal en matière d'organisation des obsèques. Le bloc communal a toutefois conservé une compétence exclusive en matière de création et d'extension des cimetières ainsi que pour la création et la gestion des crématoriums[1].

Le service extérieur des pompes funèbres demeure **une mission de service public, qui regroupe,** en application de l'article L. 2223-19 du CGCT, **les activités suivantes :**

– le transport des corps avant et après mise en bière ;

– l'organisation des obsèques ;

– les soins de conservation ;

– la fourniture des housses, des cercueils et de leurs accessoires intérieurs et extérieurs ainsi que des urnes cinéraires ;

– la gestion et l'utilisation des chambres funéraires ;

– la fourniture des corbillards et des voitures de deuil ;

– la fourniture de personnel et des objets et prestations nécessaires aux obsèques, inhumations, exhumations et crémations, à l'exception des plaques funéraires, emblèmes religieux, fleurs, travaux divers d'imprimerie et de la marbrerie funéraire.

[1] *Voir commentaire de l'article 32.*

Ces missions peuvent être assurées par les communes, directement (en régie) ou par voie de gestion déléguée. Les communes et leurs délégataires ne bénéficient toutefois d'aucune exclusivité, puisque des entreprises ou associations peuvent également exercer lesdites missions.

En tout état de cause, tout opérateur funéraire doit bénéficier d'une habilitation. En effet, aux termes de **l'article L. 2223-23 du CGCT** « *[l]es régies, les entreprises ou les associations et chacun de leurs établissements qui, habituellement, sous leur marque ou non, fournissent aux familles des prestations [relevant du service extérieur des pompes funèbres] assurent l'organisation des funérailles* ***doivent être habilités à cet effet*** ». Cette habilitation, qui est valable sur l'ensemble du territoire national, est **délivrée par le préfet de département** qui doit s'assurer du respect d'un certain nombre de conditions (*voir l'encadré ci-après*).

Les conditions à respecter pour bénéficier d'une habilitation à exercer des missions relevant du service extérieur des pompes funèbres

Les régies, associations ou entreprises souhaitant obtenir l'habilitation à exercer des missions relevant du service extérieur des pompes funèbres doivent respecter un certain nombre d'obligations fixées par l'article L. 2223-23 du CGCT :

– les dirigeants ne doivent pas avoir fait l'objet d'une condamnation à un certain nombre de crimes et délits (exercice illégal d'une activité professionnelle, corruption, abus de confiance, escroquerie, etc.) ;

– les dirigeants ou agents doivent respecter des conditions minimales de capacité professionnelle ;

– les installations techniques et les véhicules doivent être conformes à un certain nombre de prescriptions fixées par voie réglementaire ;

– la situation du bénéficiaire de l'habilitation doit être en conformité au regard des impositions de toute nature et des cotisations sociales.

Le préfet peut suspendre ou retirer l'habilitation d'un opérateur funéraire[1], notamment dans le cas où ce dernier ne respecte pas la réglementation prévue par le CGCT, ou encore lorsqu'il porte atteinte à l'ordre public ou représente un danger pour la salubrité publique.

(b) Les obligations imposées aux opérateurs funéraires afin de garantir la transparence des prix

Afin de **garantir une transparence des prix au bénéfice des familles**, le législateur a imposé, par touches successives, plusieurs obligations aux opérateurs.

La loi n° 96-142 du 21 février 1996 précitée a en premier lieu prescrit **l'édiction d'un règlement national des pompes funèbres**, lequel doit

[1] *Dans les conditions prévues par l'article L. 2223-25 du CGCT.*

notamment déterminer **les « *conditions dans lesquelles est assurée l'information des familles***, *en particulier les mentions que doivent comporter les devis fournis par les prestataires faisant apparaître de façon distincte les prestations obligatoires* »[1].

Dans un rapport publié en 2006, Jean Pierre Sueur et Jean-René Lecerf dressaient le constat selon lequel, en matière de prestations funéraires, **« *la transparence des prix est, dans les faits, loin d'être assurée* »[2].** Ils attribuaient notamment ce manque de transparence à l'insuffisance des mentions devant obligatoirement figurer sur les devis pour permettre aux familles endeuillées de prendre, dans des délais contraints, d'effectuer des choix en toute connaissance de cause. Afin de pallier ces difficultés, les rapporteurs se montraient dès lors « *favorables à l'instauration [de] devis-types [mis à disposition des familles en mairie], estimant qu'ils devraient permettre de faciliter la comparaison entre les prix et les différentes prestations offertes par les opérateurs funéraires. Peut-être serait-il même opportun de prévoir une obligation d'instaurer ces devis-types pour les communes d'une certaine taille* ».

Ce fut chose faite avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 *relative à la législation funéraire*, qui a inscrit au sein d'un nouvel l'article L. 2223-21-1 du CGCT **l'obligation pour les opérateurs funéraires habilités de fournir des devis conformes à des modèles de devis-types établis par arrêté** du ministre chargé des collectivités territoriales. Il était précisé que les devis pouvaient être consultés selon des modalités définies, dans chaque commune, par le maire.

En application de ces nouvelles dispositions, **l'annexe de l'arrêté du 23 août 2010** *portant définition du modèle de devis applicable aux prestations fournies par les opérateurs funéraires*[3] a établi un premier modèle de devis réglementaire. Ce modèle a été actualisé par un arrêté conjoint du ministère de l'économie et des finances et du ministère de la décentralisation en date du 11 février 2025[4].

Le dispositif a été ensuite été complété par la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 [5], qui a **rendu obligatoire, pour les opérateurs funéraires, le dépôt de ces devis-types** auprès, d'une part, des communes situées dans les départements où ils ont leur siège social ou un établissement secondaire et, d'autre part, des communes de plus de 5 000 habitants.

---

[1] *Ces dispositions sont désormais codifiées à l'article L. 2223-20 du CGCT.*

[2] *Rapport d'information n° 372 de Jean-Pierre Sueur et Jean-René Lecerf,* « Sérénité des vivants et respect des défunts - Bilan et perspectives de la législation funéraire », *fait au nom de la commission des lois, mai 2006.*

[3] *Lien vers le modèle de devis annexé à l'arrêté.*

[4] *Arrêté du 11 février 2025 modifiant l'arrêté du 23 août 2010 portant définition du modèle de devis applicable aux prestations fournies par les opérateurs funéraires*

[5] *Article 15 de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015* relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

Enfin, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite « 3DS »[1], y a apporté deux modifications supplémentaires à l'article L. 2223-21-1 du CGCT :

– d'une part, en imposant aux opérateurs funéraires une actualisation tous les trois ans des devis-types qu'ils déposent obligatoirement auprès des communes ;

– et, d'autre part, en prévoyant l'obligation, à compter du 1er juillet 2022, de publier ces mêmes devis-types sur les sites internet des communes de plus de 5 000 habitants. Dans les autres communes, la règle demeure celle d'une consultation selon les modalités définies par le maire.

(2) En dépit de l'obligation de dépôt des devis en mairie, l'information dont disposent les familles demeure limitée

Dans un rapport publié en 2019[2], la Cour de comptes dressait le constat selon lequel, en dépit de ces interventions du législateur destinées à favoriser la transparence des prix, **l'information dont disposent les familles demeure limitée**.

En effet, à la date de la publication du rapport précité, « *plus de 60 % des communes contrôlées n'avaient pas mis, ou de manière partielle seulement, les devis-types à disposition du public car les opérateurs ne les leur avaient pas transmis* »[3]. D'après les informations fournies par la Cour, et reprise par l'étude d'impact annexé au projet de loi, cette situation est liée plusieurs facteurs.

Le fait est, en particulier en zone urbaine, que **les familles ne se déplacent que rarement en mairie pour solliciter le service de l'état civil et obtenir ces devis** afin de comparer les prestations proposées par les différents opérateurs. En pratique, elles ont désormais plutôt tendance à consulter leurs proches ou à rechercher ces renseignements sur Internet.

Est également en cause, d'après la Cour, **un manque de sensibilisation des préfectures à cette obligation, dont découle un manque de contrôle**. La loi permet pourtant au préfet de département, en cas de manquement des opérateurs à leurs obligations, de suspendre voire de retirer l'habilitation[4] qui lui a été délivrée pour exercer leurs activités.

Au demeurant, **lorsqu'ils sont disponibles, les devis-types ne suffisent pas à fournir aux familles une information complète**. Comme le relève l'étude d'impact, les opérateurs funéraires proposent le plus souvent des prestations personnalisées plutôt qu'une « formule-type ». C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes recommandait, en 2019, une révision de l'arrêté de 2010 pour prévoir deux ou trois devis-types correspondant à plusieurs niveaux de prestation.

---

[1] *Article 237 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

[2] *Cour des comptes,* « La gestion des opérations funéraires : une réforme à poursuivre », *2019.*

[3] Ibid.

[4] *Voir le I de l'article L. 2223-25 du CGCT.*

Les rapporteurs notent, à cet égard, que si le législateur a employé le pluriel (« *des modèles de devis établis par arrêté* »), l'arrêté de 2010 ne comporte qu'un seul modèle de devis-type. Il est dès lors regrettable qu'à l'occasion de la révision de ce modèle intervenue en 2025 cette recommandation n'ait pas été mise en œuvre.

b) Le dispositif proposé : la suppression de l'obligation de dépôt des devis-types en mairie

Le I de l'article 33 propose la suppression des deuxièmes à quatrième alinéas de l'article L. 2223-21-1 du CGCT afin de mettre fin à l'obligation faite aux opérateurs funéraires de déposer des devis-types auprès des mairies.

Seul demeurerait en vigueur le premier alinéa de cet article, qui impose aux opérateurs funéraires de produire des devis conformes au modèle établi par l'arrêté de 2010 précité.

c) La position de la commission : accepter la suppression d'une obligation désuète qui n'a pas permis d'améliorer la transparence financière des prestations funéraires

Inégalement respectée par les opérateurs et les communes, force est de constater que l'obligation de mise à disposition de devis-types n'a pas permis d'améliorer la transparence financière des prestations funéraires au bénéfice des familles.

D'après les observations adressées aux rapporteurs par le conseil national des opérateurs funéraires (CNOF), « *l'évolution des pratiques des opérateurs funéraires et des habitudes des familles endeuillées ne justifient plus le maintien d'une telle obligation* ». En effet, les familles endeuillées ne semblent plus avoir l'habitude de consulter les devis-types en mairie, préférant consulter les tarifs pratiqués par voie dématérialisée.

Les rapporteurs ont approuvé la suppression de l'obligation pour les opérateurs funéraires des devis-types de transmettre des devis-types ainsi que celle, pour les communes, de les mettre à disposition du public.

Néanmoins, soucieux de maintenir un dispositif permettant d'assurer la transparence financière des prestations funéraires, les rapporteurs ont proposé à la commission, qui les a suivis, d'adopter **l'amendement (COM-136) de Victorin Lurel** afin de transférer cette responsabilité à l'État.

Cet amendement inscrit au sein d'un nouvel article L. 2223-34-3 du CGCT **une obligation pour les opérateurs funéraires de transmettre, tous les trois ans, leurs devis-types au préfet de département. Il appartiendra à ce dernier de mettre ces données à disposition du public « *sous forme électronique dans un format ouvert, aisément réutilisable et permettant leur comparaison à l'échelle du département* ».**

Le contrôle du respect de cette obligation sera assuré par la DGCCRF, qui pourra en sanctionner les manquements dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre V du code de la consommation[1].

Enfin, il appartiendra au préfet de département, en cas de demande de renouvellement de l'habilitation dont doivent impérativement bénéficier les opérateurs funéraires pour exercer leurs activités (article L. 2223-23 du CGCT), de s'assurer du respect de l'obligation de transmission des devis-types aux services de l'État.

Avec ce dispositif, la responsabilité en matière de garantie de la transparence financière des prestations funéraires sera transférée à l'État, dont les services disposeront de l'ensemble des données à mettre à disposition du public, et seront dès lors en mesure de sanctionner les éventuels manquements des opérateurs à leurs obligations en la matière.

2. L'élargissement des possibilités de démarchage des opérateurs en cas de décès à domicile

a) Le « démarchage » à domicile des opérateurs funéraires : une interdiction assouplie par la loi « 3DS » de 2022

(1) Le principe d'interdiction du démarchage à domicile

Le législateur a soumis les opérateurs funéraires à diverses règles destinées à encadrer leur activité, compte tenu de la spécificité du contexte dans lequel ils interviennent, marqué par la vulnérabilité des familles endeuillées et contraintes d'effectuer des démarches dans des délais extrêmement resserrés[2].

Au premier rang de ces règles figure **l'interdiction du démarchage effectué** en prévision d'obsèques ou dans une période de deux mois suivant un décès[3]. Le premier alinéa de **l'article L. 2223-33 du CGCT** interdit en effet ***« les offres de services faites en prévision d'obsèques ou pendant un délai de deux mois à compter du décès en vue d'obtenir ou de faire obtenir, soit directement, soit à titre d'intermédiaire, la commande de fournitures ou de prestations liées à un décès ».*** Il précise que cette interdiction concerne « *les démarches à domicile ainsi que toutes les démarches effectuées dans le même but sur la voie publique ou dans un lieu ou édifice public ou ouvert au public* ».

La jurisprudence a eu l'occasion de préciser les contours de cette disposition spéciale du droit de la consommation. La Cour de cassation a notamment jugé que la notion de « démarchage » ne recouvrait pas seulement

---

[1] *Qui définit les procédures de sanction et de transaction administratives.*

[2] *En application de l'article R. 2213-35, la crémation doit en principe avoir lieu* « au moins vingt-quatre heures après le décès et, au plus tard, le quatorzième jour calendaire suivant celui du décès ».

[3] *Cette règle n'est toutefois pas applicable aux assurances obsèques.*

le cas dans lequel un prestataire se présenterait spontanément au domicile d'une famille endeuillée. **Il est ainsi indifférent que la demande de visite à domicile ait été sollicitée par le client[1] : un contrat de prestation conclu hors établissement dans le délai de deux mois suivant le décès est donc frappé de nullité[2],** quand bien même l'opérateur funéraire n'aurait pas été à l'origine de la sollicitation.

En pratique, ces règles font obstacle à ce que la signature de documents contractuels intervienne à domicile : les personnes chargées de pourvoir aux funérailles doivent s'être, au préalable, rendues dans une agence funéraire, y compris en cas de décès à domicile.

En cas de violation de cette interdiction, le prestataire est susceptible d'être condamné à réparer les dommages subis par son co-contractant, notamment en cas de préjudice moral. Il s'expose également **aux sanctions pénales prévues par le deuxième alinéa de l'article L. 2223-35 du CGCT**, qui punit une telle violation de 75 000 euros d'amende. Cet article prévoit également trois peines complémentaires auxquelles sont susceptibles d'être condamnées les personnes physiques coupables d'une telle infraction. Ces dernières encourent ainsi :

– une interdiction des droits civiques, civils et de famille ;

– une interdiction temporaire d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice où à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ;

– l'affichage ou la diffusion de la décision prononcée.

(2) L'exception introduite par la loi « 3DS » de 2022

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite « 3DS »[3], a **assoupli cette interdiction en permettant à titre dérogatoire certaines démarches à domicile des opérateurs funéraires sous réserve que les quatre conditions cumulatives suivantes**, caractérisant la nécessité de signer un devis sur place, soient remplies :

– l'intervention concerne **un décès survenu à domicile** ;

– l'intervention est réalisée **un dimanche ou un jour férié ou aux heures de nuit** ;

– la prestation est **demandée par la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles** ;

---

[1] *Cass. Crim., 13 février 2007, req. n° 06-85.076.*

[2] *Comme le prévoit l'article 1178 du code civil.*

[3] *Article 237 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, qui a ajouté à l'article L. 2223-33 un second alinéa.

– la prestation concerne **un transport ou un dépôt de corps avant mise en bière ou la réalisation de soins de conservation à domicile**.

Très encadrée, cette dérogation avait vocation à **faciliter les démarches des familles, en leur permettant de prendre l'initiative de solliciter un opérateur funéraire sans avoir à attendre l'ouverture d'une agence funéraire pour signer un devis**. Elle ne couvre que le transfert en chambre funéraire ou le maintien au domicile dans des conditions garantissant la dignité du corps après la mort, notamment par la pratique de soins de conservation.

b) Le dispositif proposé : un élargissement de l'exception à l'interdiction de démarchage à domicile des opérateurs funéraires en cas de décès

Le II de l'article 33 tend à modifier le second alinéa l'article L. 2223-33 du CGCT afin **d'élargir la dérogation introduite en 2022, en supprimant la restriction liée aux jours ou aux heures** au moment desquels la prestation peut être sollicitée par la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, en cas de décès à domicile.

Ce faisant, la signature d'un devis hors établissement serait autorisée lorsque sont remplies les **trois conditions cumulatives** suivantes :

– le décès a eu lieu à domicile ;

– la prestation est demandée par la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles ;

– la prestation ne porte que sur le transport ou le dépôt de corps avant mise en bière ou la réalisation de soins de conservation à domicile.

c) La position de la commission : un assouplissement très encadré et conforme aux besoins exprimés par les familles

Adopté à l'initiative de la commission des lois, l'assouplissement à l'interdiction du démarchage a été introduit dans la loi « 3DS » par un amendement[1] de Jean-Pierre Sueur lors de l'examen de ce texte en première lecture au Sénat, motivé par la volonté de simplifier les démarches des opérateurs et des familles.

Comme l'indique l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, « *cet allègement était nécessaire mais reste insuffisant* », car il ne permet pas toujours, en cas de décès à domicile en dehors des heures de nuit, des dimanches et des jours fériés, aux familles de solliciter une prestation visant à transporter le corps ou à pratiquer les soins nécessaires à sa conversation. Toujours d'après l'étude d'impact, « *s'il convient de maintenir l'interdiction de démarchage commerciale à domicile, l'intervention à domicile des opérateurs*

[1] *Amendement COM-391*.

funéraires pour la prise en charge d'un défunt à la demande de la famille constitue une avancée importante et un alignement entre le droit et les besoins des familles ».

En ce sens, d'après les informations fournies aux rapporteurs par le conseil national des opérations funéraires (CNOF), si l'assouplissement introduit en 2022 a été « *accueilli favorablement par les familles* », il demeure insuffisant, « *les familles et les opérateurs, par l'intermédiaire de leurs représentants au CNOF, [ayant sollicité] un nouvel élargissement des conditions d'intervention à domicile des opérateurs pour la prise en charge des défunts* ».

Profondément attachée au maintien, qu'elle juge indispensable pour protéger les familles endeuillées, de l'interdiction du démarchage à domicile, la commission a, eu égard au caractère circonscrit de l'assouplissement proposé, approuvé ce nouvel élargissement de la possibilité de signer des devis à domicile.

La commission a **adopté** l'article 33 **ainsi modifié**.

Article 33 bis *(nouveau)*
Encadrement de la désignation anticipée d'un opérateur funéraire dans les contrats d'assurance obsèques

Issu de l'adoption d'un amendement (COM-134 rect.) de Victorin Lurel, l'article 33 *bis* entend mieux encadrer les conditions dans lesquelles les assureurs peuvent, dans le cadre d'un contrat d'assurance obsèques, orienter le choix du bénéficiaire vers un opérateur funéraire en particulier.

Soucieuse de préserver la liberté de choix des familles et de garantir la transparence des pratiques qui ont cours dans le secteur de l'assurance obsèques, la commission a approuvé cette mesure et adopté cet article ainsi rédigé.

Comme vu précédemment (*voir commentaire de l'article 32 bis*), des insuffisances ont été constatées par les autorités publiques dans la régulation du secteur de l'assurance obsèques.

Certaines pratiques commerciales des assureurs et des services des pompes funèbres s'opèrent au détriment de l'information et de la liberté de choix des consommateurs. Ces principes sont pourtant garantis par les dispositions législatives et réglementaires.

L'article L. 2223-35-1 du CGCT, **« *afin de garantir au contractant ou au souscripteur d'une formule de prestations d'obsèques à l'avance sa pleine et entière liberté de choix sa vie durant* »,** impose au contrat d'assurance obsèques de « ***prévoir explicitement la faculté pour le contractant ou le souscripteur de modifier*** *la nature des obsèques, le mode de sépulture, le contenu des prestations et*

fournitures funéraires, ***l'opérateur habilité désigné pour exécuter les obsèques*** *et, le cas échéant, le mandataire désigné pour veiller à la bonne exécution des volontés* » du défunt. Aux termes du même article, de tels changements ne peuvent donner droit qu'à la perception de seuls frais de gestion prévus par les conditions générales souscrites. Le non-respect de ces obligations est passible d'une **peine d'amende de 15 000 euros par infraction** commise.

Or dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi qu'ils ont déposée en juin 2026, Victorin Lurel et Christophe Chaillou font état de l'existence de pratiques abusives consistant à diriger les familles vers un opérateurs funéraire se présentant comme l'entreprise désignée pour exécuter les prestations à financer via le capital disponible au terme du contrat. D'après les auteurs du texte, « *lors de la survenue d'un décès, certaines sociétés de pompes funèbres se permettent de prendre attache directement avec les familles endeuillées et donc vulnérables pour les convaincre de leur confier les prestations garanties par les contrats d'assurance souscrits, sous couvert d'accord avec des assureurs et des mutuelles* »[1].

Cité par le même exposé des motifs, Jean-Pierre Sueur note à cet égard que « *les souscripteurs de ces contrats et leur famille ne sont généralement pas informés de leur droit à choisir librement un opérateur funéraire* ». Rappelant qu'il n'est pas rare qu'un groupement funéraire soit désigné par défaut comme bénéficiaire dès la souscription d'un contrat obsèques, l'ancien président de la commission des lois du Sénat précise que « *les familles en deuil sont ainsi dirigées de facto vers l'entreprise qui a été désignée dans ces conditions [et que] dans un certain nombre de cas, une carte ou une documentation est jointe au contrat, sur laquelle figure le numéro d'assistance d'une plateforme qui dirige les familles en deuil vers une entreprise funéraire* ».

Afin d'apporter une réponse à ces pratiques qui nuisent à la liberté de choix des familles endeuillées, la commission a adopté un amendement (COM-134 rect.) de Victorin Lurel et Christophe Chaillou dont est issu l'article 33 *bis*.

À cet effet, l'article complète l'article L. 2223-34-1 du CGCT afin de prévoir :

– pour les contrats d'assurance obsèques « en capital », que l'assureur ne peut recommander un opérateur funéraire au bénéficiaire que si ce dernier en fait expressément la demande par écrit ;

– pour les contrats d'assurance obsèques « en prestations », que toute clause contractuelle désignant un opérateur funéraire pour l'exécution des prestations devra être assortie d'un écrit distinct au contrat par lequel le

[1] *Proposition de loi n° 682 (2025-2026 de Victorin Lurel, Christophe Chaillou et plusieurs de leurs collègues)* renforçant la liberté de choix de l'opérateur funéraire par les familles endeuillées et régulant le marché des prestations obsèques, *déposé au Sénat le 3 juin 2026.*

souscripteur reconnaît avoir été informé de la possibilité de modifier son choix à tout moment.

La commission a **adopté** l'article additionnel 33 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 34

Renforcement des prérogatives du préfet en matière de création des crématoriums

L'article 34 confère au préfet de département un pouvoir d'appréciation de la viabilité économique des projets de création de crématoriums. Il vise, ce faisant, à mieux réguler l'implantation territoriale de ces équipements.

Conformément à la position qu'elle défend depuis 2006, la commission a salué une mesure qui permettra de réduire les disparités territoriales en matière d'accès à ce service public et de protéger les collectivités contre les risques financiers associés à la création d'équipements non rentables. Elle a donc adopté cet article, modifié par un amendement visant à préciser que l'appréciation par le préfet de la viabilité économique du projet devra tenir compte des besoins de la population sur le territoire concerné.

1. Face à la progression du recours à la crémation, une implantation territoriale imparfaite des crématoriums

a) La crémation : une pratique en pleine expansion qui répond à un cadre juridique bien défini

(1) La crémation : une pratique qui répond à un encadrement juridique précis

Depuis la loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 *relative à la législation dans le domaine funéraire*, dite « loi Sueur », **la création et la gestion des crématoriums[1] constituent un monopole du bloc communal**, à l'instar de la gestion des cimetières.

En effet, aux termes de **l'article L. 2223-40 du CGCT,** les communes et les EPCI « *sont seuls compétents pour créer et gérer les crématoriums et les sites cinéraires*[2] ». Ces équipements peuvent être gérés directement ou par voie de

[1] *Un crématorium désigne un équipement destiné à la crémation des défunts en cercueil. Il comprend une partie technique réservée aux professionnels aux fins d'y exercer leur activité, ainsi qu'une partie publique destinée à l'accueil des familles (article D. 2223-100 du CGCT).*

[2] *Les sites cinéraires désignent des lieux destinés à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation.*

gestion déléguée, à l'exception des « *sites cinéraires inclus dans le périmètre d'un cimetière ou qui ne sont pas contigus à un crématorium* », pour lesquels la loi impose une gestion directe.

Lorsqu'elle est confiée à une régie communale qui est également chargée du service extérieur des pompes funèbres, la gestion d'un crématorium est qualifiée de **service public industriel et commercial (SPIC)** par la jurisprudence[1].

Le statut juridique et la destination des cendres des défunts dont le corps a donné lieu à crémation

Afin de tenir compte de l'augmentation du nombre de crémation, la **loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008** ***relative à la législation funéraire*** **a conféré aux cendres issues de la crémation du corps d'une personne décédée un statut et une protection comparables à ceux accordés à un corps inhumé**. À cet égard, s'y applique notamment le principe fixé par **l'article 16-1-1 du code civil**, qui dispose que « *le respect dû au corps humain ne cesse pas avec la mort. Les restes des personnes décédées, y compris les cendres de celles dont le corps a donné lieu à crémation, doivent être traités avec respect, dignité et décence* ».

En application de l'article R. 2213-35 du CGCT, modifié par le décret n° 2024-790 du 10 juillet 2024, les délais de crémation ont été allongés : si le décès s'est produit en France, la crémation doit intervenir 24 heures au moins et 14 jours calendaires au plus après le décès.

Après la crémation, aux termes de l'article L. 2223-18-1 du CGCT, « *les cendres sont pulvérisées et recueillies dans une urne cinéraire munie extérieurement d'une plaque portant l'identité du défunt et le nom du crématorium* ».

L'article L. 2223-18-2 du CGCT détermine de manière limitative **la destination des urnes cinéraires ou des cendres qu'elles contiennent**. Les cendres issues de la crémation peuvent ainsi être, à la demande de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles[2] :

– soit conservées dans l'urne cinéraire, qui peut être inhumée dans une sépulture ou déposée dans une case de columbarium ou scellée sur un monument funéraire à l'intérieur d'un cimetière ou d'un site cinéraire ;

– soit dispersées dans un espace aménagé à cet effet (jardin du souvenir) d'un cimetière ou d'un site cinéraire ;

– soit dispersées en pleine nature, sauf sur les voies publiques.

Si, à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la crémation, la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles n'a pas pris de décision quant à la destination des cendres, celles-ci sont dispersées dans l'espace aménagé à cet effet du cimetière ou du site cinéraire de la commune du lieu du décès.

[1] *TC, 8 juillet 2024, affaire n° C-4314.*

[2] *La loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008* relative à la législation funéraire

(2) La crémation : une pratique en pleine expansion

Dans un rapport publié en 2006, Jean-René Lecerf et Jean-Pierre Sueur relevaient déjà la **progression très importante de la pratique de la crémation** : « *elle concernait moins de 1 % des décès en 1980, 10 % en 1993 et 23,5 % en 2004. La crémation figure aujourd'hui [c'est-à-dire en 2006] dans les intentions de 40 à 50 % des souscripteurs de contrats en prévision d'obsèques* »[1].

Cette tendance s'est bel et bien confirmée : d'après les données fournies par le CNOF, le recours à la crémation représentait 41 % des obsèques en 2022, et **devrait atteindre 50 % à l'horizon 2030.**

Pour faire face à cette demande, le nombre de crématoriums sur le territoire national a fortement progressé. Il en existait 115 en 2006, 175 en 2014 et **près de 250 en 2025.**

b) Si la création des crématoriums est soumise à l'autorisation du préfet, aucune disposition n'encadre la répartition de leur implantation sur le territoire

(1) La création de crématoriums est facultative et soumise à l'autorisation du préfet

Si les EPCI compétents en matière de cimetières et les communes de plus de 2 000 habitants sont tenus de disposer d'un site cinéraire[2], une telle obligation n'existe pas pour les crématoriums.

Aucune disposition ne permet d'assurer la cohérence de l'implantation territoriale des crématoriums : dès lors, toute commune ou tout EPCI compétent peut décider de créer un tel équipement, sans contrainte tenant à la cohérence de l'échelle territoriale ou au taux d'équipement du territoire considéré.

Suivant les recommandations formulées en 2006 par la commission des lois du Sénat, la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 précitée a néanmoins entendu **encadrer la création des crématoriums en soumettant les projets à l'autorisation du préfet**. Aussi **l'article L. 2223-40 du CGCT prévoit-il que « *toute création ou extension de crématorium ne peut avoir lieu sans l'autorisation du représentant de l'État dans le département* », accordée après une enquête publique réalisée dans les conditions prévues par le code de l'environnement et un avis la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques.**

---

[1] *Rapport d'information n° 372 (2005-2006), fait par Jean-Pierre Sueur et Jean-René Lecerf nom de la commission des lois,* « Sérénité des vivants et respect des défunts - Bilan et perspectives de la législation funéraire »*, 31 mai 2006.*

[2] *Conformément aux prescriptions du premier alinéa de l'article L. 2223-1 du CGCT.*

La procédure de création d'un crématorium

Depuis le 1er juin 2012, la procédure de création d'un crématorium est la suivante[1] :

1° Délibération du conseil municipal décidant la création ou l'extension du crématorium (l'acte est transmis au préfet au titre du contrôle de légalité) ;

2° Enquête publique conduite dans les conditions prévues par le chapitre Ill du titre Il du livre Ier du code de l'environnement. En application de l'article L. 123-3 du code de l'environnement, c'est le maire (ou le président de l'EPCI compétent) qui est tenu d'ouvrir l'enquête publique ;

3° Déclaration de projet, qui doit être effectuée par la commune ou l'EPCI dans le délai d'un an suivant la réalisation de l'enquête publique (article L. 126-1 du code de l'environnement) ;

4° Avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) ;

5° Arrêté du préfet. Le silence opposé pendant plus de six mois[2] à une demande vaut décision implicite de rejet.

(2) Des difficultés persistantes d'accès au service public des crématoriums liées à une répartition géographique insatisfaisante

Si la couverture du territoire en crématoriums a progressé, Jean-René Lecerf faisait état, dans un rapport publié en 2014 au nom de la commission des lois, d'une « *carte des crématoriums mal agencée* »[3].

Ce constat ne s'est par la suite pas démenti : dans un rapport publié en 2019, la Cour des comptes faisait à son tour état de **difficultés pour garantir le respect du choix de la crémation**.

Cette situation est d'une part liée au **phénomène des implantations concurrentes** : en effet, « *[s]ouvent décidée par une collectivité territoriale après qu'elle a été saisie d'un projet,* ***l'implantation d'un crématorium est possible en dehors de toute prise en compte des équipements déjà existants. Or, la concurrence à laquelle se livrent les gestionnaires d'équipements trop proches n'est pas toujours bénéfique aux familles****. Ainsi, à Mulhouse (Haut-Rhin), les tarifs du crématorium sont quasiment indexés sur ceux de l'exploitant du seul autre équipement du département situé à cinq kilomètres.* ».

D'autre part, la Cour relevait que, **certaines parties du territoire n'étant pas suffisamment pourvues, l'accès à ce service public n'était pas correctement assuré**. En 2019, huit départements en métropole et

---

[1] *Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010* portant engagement national pour l'environnement *et du décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011* portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement.

[2] *Article R. 2223-99-1 du CGCT.*

[3] *Rapport n° 545 (2013-2014), fait par Jean-René Lecerf au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi* visant à instaurer un schéma régional des crématoriums, *21mai 2014.*

trois départements ultramarins étaient dépourvus de structures, tandis que certains départements de plus d'un million d'habitants ne disposaient que d'un seul équipement.

Force est, dès lors, de constater que le dispositif d'autorisation de la création des crématoriums par les préfets de département **ne suffit pas à organiser convenablement l'offre sur le territoire**. D'après l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, « *dans quelques départements des initiatives non coordonnées entre collectivités visant l'implantation de nouveaux équipements sont constatées, ce qui fait peser un risque sur les finances des collectivités qui portent le dispositif. Certaines initiatives conduisent en outre à mettre en péril des sites existants. En effet, lorsque plusieurs équipements sont proches, ils se font concurrence et les recettes "promises" par son déléguant à la collectivité dans le cadre de la délégation de service public qu'elle a passée ne sont pas atteintes* ».

2. L'appréciation par le préfet de la viabilité économique des projets de création de nouveaux crématoriums

L'article 34 prévoit d'octroyer au préfet un pouvoir d'appréciation de la viabilité économique des projets de création ou d'extension de crématoriums.

À cette fin, il tend à modifier le dernier alinéa de l'article L. 2223-40 du CGCT afin de préciser que, pour délivrer son autorisation, le préfet « *tient compte de la viabilité économique du projet* ». Outre les éléments techniques et environnementaux compris dans l'enquête publique et l'avis du CODERST, les services préfectoraux pourront ainsi se fonder sur des données permettant notamment d'apprécier la pertinence du projet au regard de la cartographie des crématoriums implantés sur le territoire et de leur activité.

3. La commission a souscrit à cette mesure visant à mieux réguler l'implantation géographique des crématoriums sur le territoire

Les rapporteurs font leur le constat, dressé depuis près de 20 ans par la commission des lois, selon lequel la carte des crématoriums est mal agencée, rendant nécessaire l'introduction d'un outil de régulation de leur implantation territoriale.

L'introduction d'un pouvoir d'appréciation de la « *viabilité économique* » du projet obligera ses porteurs à faire figurer, au sein du dossier transmis à la préfecture, des éléments relatifs au nombre de décès sur son territoire, au nombre crémations, ainsi qu'une cartographie de l'implantation des autres crématoriums et leur activité. Le dossier pourra également comporter, comme le relève l'étude d'impact, « *des simulations de recettes en fonction du prix envisagé de la crémation ainsi qu'un tableau d'amortissement des crédits engagés* »

Outre l'intérêt qu'une telle mesure présente pour réduire les disparités territoriales et offrir aux familles un service adapté à l'évolution de leurs besoins, **le dispositif permettra de mieux protéger les collectivités contre un risque financier avéré**.

En effet, si les investissements sont, la plupart du temps, supporté par le délégataire, le risque d'une exploitation peu rentable de l'équipement pèse, en dernier ressort, sur la collectivité. Or, comme le notait déjà Jean-René Lecerf en 2014, « *le coût, pour de petites communes ou de petites intercommunalités, peut alors être considérable : la construction d'un tel équipement suppose un investissement de départ compris en moyenne entre 1 à 3 millions d'euros* ».

La commission a reconnu l'utilité de ce dispositif. Elle a donc adopté cet article, modifié par un **amendement (COM-326)** de ses rapporteurs, ainsi que deux amendements identiques déposés par Annick Billon **(COM-193)** et Hugues Saury **(COM-89)**, visant à préciser que, pour apprécier la viabilité économique d'un projet d'implantation d'un crématorium, **le préfet devra notamment tenir compte des besoins de la population sur le territoire concerné.**

La commission a **adopté** l'article 34 **ainsi modifié**.

Article 35

Suppression de l'obligation de création d'une caisse des écoles au sein des communes

L'article 35 **supprime l'obligation de création d'une caisse des écoles dans chaque commune**, laissant aux conseils municipaux la faculté d'y recourir ou non.

Il prévoit en outre la **possibilité de dissoudre, sans condition, les caisses des écoles déjà constituées** par simple délibération du conseil municipal, et organise dans ce cas le transfert des actifs de la caisse vers la commune.

La commission a complété le dispositif pour préciser les modalités applicables à la dissolution et la dévolution des actifs des **caisses créées et gérées en commun par plusieurs communes**.

La commission a adopté l'article 35 ainsi modifié.

1. L'état du droit : un système de caisse des écoles dont le rôle a muté entre le XIXe siècle et aujourd'hui

a) À l'origine, un outil créé pour favoriser la fréquentation des écoles dans l'objectif de généraliser la scolarisation des enfants en France

Les caisses des écoles trouvent leur origine au milieu du XIXe siècle au sein des communes de France. La première caisse est apparue en 1849 dans le troisième arrondissement de Paris, à l'initiative d'un commerçant, dans le but d'apporter un soutien aux familles n'ayant pas les moyens de financer la scolarisation de leurs enfants.

Elles se sont progressivement développées dans les communes et départements français sans cadre juridique spécifique, jusqu'à **la loi du 10 avril 1867** ***sur l'enseignement primaire***, dite loi « Duruy » du nom du ministre de l'instruction publique qui l'a portée**, qui reconnaît légalement leur existence et fixe le cadre de leur fonctionnement**.

Aux termes de son article 15, « ***une délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet, peut créer, dans toute commune, une caisse des écoles*** ». Celle-ci vise à « ***encourager et [...] faciliter la fréquentation de l'école par des récompenses aux élèves assidus et par des secours aux élèves indigents*** ». La création d'une caisse des communes reste donc facultative à ce stade. Ses ressources sont constituées « *de cotisations volontaires et de subventions de la commune, du département ou de l'État* », ainsi que de dons et de legs sur autorisation du préfet. Plusieurs communes peuvent décider de s'associer pour gérer une caisse en commun.

Cette institutionnalisation de la caisse des écoles au sein des communes poursuit l'objectif plus large de la **généralisation de la scolarisation des enfants en France**, freinée par la pauvreté. Dans ce contexte, **garantir la gratuité de la scolarisation est apparu nécessaire pour libérer les familles les plus précaires de leur incapacité à pourvoir aux frais de scolarisation**. L'article 8 de cette même loi a institué la possibilité pour les communes de lever un nouvel impôt affecté à l'entretien d'une ou de plusieurs écoles entièrement gratuites sur leur territoire, en plus des quatre centimes spéciaux créés par la loi du 15 mars 1850 *relative à l'enseignement*[1].

Le 16 juin 1881, la première loi « Ferry » établit la gratuité absolue de l'enseignement primaire au sein des écoles publiques[2]. En corollaire, afin d'en assurer le financement, elle rend obligatoire la levée de l'impôt des quatre centimes

---

[1] *La faculté d'entretenir une ou plusieurs écoles entièrement gratuites a été reconnue aux communes par l'article 36 de la loi du 15 mars 1850* relative à l'enseignement*, dite loi « Falloux », alors ministre de l'instruction publique. Celle-ci a en outre prévu la possibilité pour les communes disposant de ressources insuffisantes de voter une imposition spéciale afin de pourvoir aux dépenses de l'enseignement primaire dans la commune.*

[2] *Loi du 16 juin 1881* établissant la gratuité absolue de l'enseignement primaire dans les écoles publiques*, article 1er :* « Il ne sera plus perçu de rétribution scolaire dans les écoles primaires publiques, ni dans les salles d'asile publiques. Le prix de pension dans les écoles normales est supprimé ».

spéciaux pour les communes comme pour les départements, et prévoit la délivrance d'une subvention par l'État en cas d'insuffisance de ressources perçues.

La **loi du 28 mars 1882** ***portant sur l'organisation de l'enseignement primaire***, deuxième loi « Ferry », parachève la grande réforme de l'enseignement public conduite en France depuis le milieu du XIXe siècle : elle **rend obligatoire l'instruction primaire pour tous les enfants résidant en France entre six et quatorze ans**. **Au soutien de cette généralisation de l'enseignement, son article 17 impose qu'une caisse des écoles soit établie dans toutes les communes.**

Ces dispositions ont été codifiées par une ordonnance du 15 juin 2000[1], et figurent désormais aux **articles L. 212-10 à L. 212-12 du code de l'éducation**.

Le fonctionnement des caisses des écoles

Aux termes de l'article L. 212-10, « ***une délibération du conseil municipal crée, dans chaque commune, une caisse des écoles, destinée à faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille*** ».

Les caisses des écoles prennent la forme d'**établissements publics communaux ou intercommunaux**, si plusieurs communes décident de s'associer pour la formation et l'entretien de cette caisse. Elles sont gérées par un **conseil ou un comité d'administration, présidé de droit par le maire ou le président d'EPCI**. Les règles régissant la composition de ces comités ou conseils sont fixées par voie réglementaire, aux articles R. 121-25 à R. 212-29 du code de l'éducation. En sont notamment membres le maire en qualité de président, l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription ou son représentant, un membre désigné par le préfet, deux conseillers municipaux et trois membres élus par les sociétaires.

La caisse des écoles dispose d'un budget propre et ses comptes sont distincts de ceux de la commune[2]. La fonction de comptable de la caisse est assurée par le receveur municipal, ou sur décision du comité ou conseil d'administration avec l'assentiment du receveur des finances, par un régisseur de recettes et de dépenses désigné à cet effet[3].

Ses ressources sont constituées de **cotisations volontaires des sociétaires**[4]**, de subventions de la commune, du département ou de l'État et de dons et de legs sur autorisation du représentant de l'État dans le département**. Elles intègrent aussi les **redevances versées par les parents pour financer les prestations** fournies à leurs enfants. Des grilles tarifaires différenciées tiennent compte du quotient familial pour le paiement de ces prestations par les familles.

---

[1] *Ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000* relative à la partie Législative du code de l'éducation, *article 7.*

[2] *Les règles budgétaires et comptables qui lui sont applicables figurent aux articles R. 212-30 à R. 212-33 du code de l'éducation.*

[3] *Article L. 212-12 du code de l'éducation.*

[4] *Les sociétaires qui adhèrent à la caisse des écoles doivent résider dans la commune ou y payer des impôts.*

b) Une utilisation contrastée des caisses des écoles par les communes qui a conduit à plusieurs réformes

L'objectif qui avait présidé à la création des caisses des écoles – encourager la fréquentation scolaire des enfants – **a progressivement perdu de sa substance à mesure que la scolarisation s'est effectivement généralisée en France**. La raison d'être originelle de ces établissements ne constitue plus un enjeu en soi, un tel constat conduisant nécessairement à s'interroger sur la pertinence du maintien de ces structures dans leur forme initiale.

À l'aune de ces éléments, **deux réformes du début des années 2000 ont partiellement redéfini les conditions d'existence de ces caisses** au sein des communes, **et élargi leur périmètre de compétence**, leur permettant de prendre en charge un plus large éventail de prestations liées à l'enseignement primaire et secondaire.

D'une part, la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 *portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel* a introduit la **possibilité de dissoudre une caisse des écoles lorsque celle-ci « *n'a procédé à aucune opération de dépenses ou de recettes pendant trois ans* »**, par délibération du conseil municipal[1].

D'après le rapport parlementaire d'Alfred Recours sur ce projet de loi[2], les caisses des écoles « *ont vu évoluer leurs activités par rapport à la définition d'origine contenue dans la loi Ferry précitée, sans que la nature de leur structure ait été modifiée* ». Cela a donné lieu à une **situation très « *contrastée* »** avec **des caisses dont les activités se sont considérablement élargies** au-delà de leur fonction initiale, tandis que **d'autres ont vu leur objet disparaître en raison du rapatriement de leurs activités au sein des services et du budget de la commune de rattachement**. Dans cette dernière hypothèse, l'obligation de création d'une caisse des écoles dans chaque commune avait pour effet d'obliger les communes à « *conserver indéfiniment dans leur comptabilité les reliquats des caisses des écoles* », bien que devenues inutilisées.

Cette disposition de « *bon sens* »[3] avait recueilli l'avis favorable du Gouvernement avant d'être adopté par le Sénat et l'Assemblée nationale.

D'autre part, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 *de programmation pour la cohésion sociale* a **élargi le champ de compétence** des caisses des communes en prévoyant qu'en plus de faciliter la fréquentation de l'école,

---

[1] *Article L. 212-10, alinéa 3 du code de l'éducation.*

[2] *Rapport n° 3114 (2000-2001) de M. Alfred Recours sur le projet de loi, en nouvelle lecture, modifié par le Sénat,* portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

[3] Ibid.

elles pouvaient **déployer « *des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants* *relevant de l'enseignement du premier et du second degrés* »**[1].

Désormais, et selon les choix arrêtés par le conseil ou comité d'administration, l**es caisses des écoles peuvent prendre en charge un large spectre de missions attenantes au service public de l'enseignement primaire et secondaire dans la commune** : restauration, transports scolaires, accueil périscolaire, activités parascolaires, classes découvertes et voyages, aide au devoir, aux fournitures scolaires. Des « chèques d'accompagnement personnalisés » peuvent également être remis aux personnes rencontrant des difficultés sociales, en application de l'article L. 1611-6 du CGCT[2].

2. Le dispositif proposé : la suppression de l'obligation de création d'une caisse des écoles dans chaque commune

L'article 35 vise à **supprimer l'obligation de création d'une caisse des écoles dans chaque commune**, actuellement en vigueur aux termes de l'article L. 212-10 du code de l'éducation. Il propose de **laisser à chaque commune la faculté de recourir à cet outil par délibération du conseil municipal**.

En corollaire, **l'article 35 prévoit la possibilité, par délibération du conseil municipal, de dissoudre une caisse des écoles existante sans condition**. Dans cette hypothèse, l'ensemble des biens, droits et obligations de la caisse, incluant les contrats des personnels recrutés, seront **transférés directement à la commune**. Le dispositif prévoit en outre que si tout ou partie des ressources de la caisse dissoute sont issues de cotisations volontaires ou de subventions du département ou de l'État, la commune est tenue de les allouer à des activités répondant aux mêmes objectifs que la caisse dissoute.

D'après l'étude d'impact du projet de loi, **cette évolution vise à « *donner de la latitude aux élus dans la gestion de l'activité scolaire* »**, en permettant au **conseil municipal de retrouver « *la pleine maîtrise de sa politique éducative, social et culturel en faveur des enfants*, *en pouvant déterminer sa forme juridique la plus adaptée aux réalités locales* »**.

Dans la mesure où cette caisse est « *devenue un outil de gestion des élus communaux qui peuvent déjà choisir de [la] maintenir ou pas* », il s'agit d'éviter aux élus locaux « *des démarches administratives contraignantes avec la création d'un conseil d'administration dont la composition est compliquée à respecter* », alors même que la commune souhaite assurer la gestion directe des prestations.

---

[1] *Article L. 212-10, alinéa 2 du code de l'éducation.*
[2] *Article L. 212-11 du code de l'éducation.*

3. La position de la commission : une évolution favorable qui offre plus de souplesse aux élus locaux dans la conduite de leur politique éducative

Les rapporteurs souscrivent à l'évolution proposée par l'article 35, qui est une **mesure de simplification et de souplesse en faveur des élus locaux**. Elle permettra de leur donner une **entière liberté concernant le choix de la forme juridique la plus appropriée localement pour la gestion de la caisse des écoles**. Ils pourront décider de la gérer directement *via* les services communaux, ou de la conserver sous forme d'établissement public, avec un budget distinct.

Cette mesure est d'autant plus souhaitable que le droit permet déjà aux communes de dissoudre leur caisse des écoles si celle-ci n'a pas enregistré d'opérations de dépenses ou de recettes pendant au moins trois ans. **Plutôt que d'attendre l'écoulement de ce délai, il serait de bonne administration que le conseil municipal puisse**, à tout moment, **décider de la fermeture de la caisse au profit d'une gestion en interne par les services communaux**.

Le Sénat a par ailleurs déjà souscrit à une évolution législative comparable lors de l'examen de la proposition de loi *visant à renforcer et sécuriser le pouvoir préfectoral de dérogation afin d'adapter les normes aux territoires*, adoptée le 10 juin 2025 mais non encore inscrite à l'Assemblée nationale. Par voie d'amendement, le Gouvernement avait proposé d'introduire la **possibilité pour le préfet d'autoriser une commune** qui en fait la demande **à ne pas créer la caisse des écoles sous la forme d'un établissement public ou à la fusionner avec un service dépourvu de personnalité juridique et d'autonomie financière**. Considérant qu'il s'agissait là d'une mesure de souplesse bienvenue, la rapporteure Mme Nadine Bellurot avais émis un avis favorable.

Par un amendement **COM-327**, **la commission a précisé les modalités de dissolution de la caisse et l'organisation de la dévolution de ses actifs** dans l'hypothèse où elle aurait été créée et gérée par plusieurs communes, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 212-10 du code de l'éducation. Il complète ce dernier alinéa en prévoyant qu'une **caisse créée sur ce fondement peut être dissoute par délibérations concordantes des conseils municipaux des communes parties à sa formation, lesquelles devront préciser les modalités de transfert des biens, droits et obligations de la caisse aux différentes communes**.

La commission a **adopté** l'article 35 **ainsi modifié**.

Article 35 bis *(nouveau)*

Suppression de l'obligation pour les communes de 1 500 habitants ou plus de créer un centre communal d'action social

La commission a adopté un article additionnel tendant à **rendre facultative dans l'ensemble des communes la création d'un centre communal d'action sociale**. Dans l'hypothèse où une commune aurait dissous son centre préexistant ou ne s'en serait pas dotée, les missions d'action sociale correspondantes seraient exercées soit directement par la commune, soit par un centre intercommunal d'action sociale (CIAS).

1. Une mission d'assistance sociale inscrite de longue date dans les compétences des communes

À la suite du développement des hospices et des **bureaux communaux de bienfaisance**, l'article 10 de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite avait consacré l'obligation pour chaque commune de se doter d'un **bureau d'assistance** chargé d'assurer le service de l'assistance médicale au bénéfice des personnes privées de ressources. Ce bureau disposait de la personnalité juridique pour être représenté en justice et pouvait recevoir des dons et legs. Cette mission d'assistance a évolué en novembre 1953 : les bureaux de bienfaisance fusionnent avec les bureaux d'assistance pour former les **bureaux d'aide sociale** (BAS).

Puis la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 *adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé* a substitué aux BAS les **CCAS**, ayant le statut d'**établissements publics communaux**, chargés d'animer une **action générale de prévention et de développement social dans la commune**, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Ils peuvent avoir un caractère intercommunal. Il est prévu que leur conseil d'administration comprend notamment des personnes participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la ou les communes considérées, dont un représentant des associations familiales, un représentant des associations de retraités et de personnes âgées et un représentant des associations de personnes handicapées du département. Les CCAS et CIAS sont désormais représentés par l'Union nationale des CCAS.

L'**article 79 de la loi « NOTRe »**[1] du 7 août 2015, adopté à la faveur d'un amendement de Jacqueline Gourault et des membres du groupe Union centriste, a modifié l'**article L. 123-4 du CASF** pour prévoir que l'obligation d'instituer un CCAS ne vaut désormais plus que pour les communes de plus de 1 500 habitants. Les communes de moins de 1 500 habitants ont ainsi la

[1] *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.*

possibilité de dissoudre par délibération du conseil municipal leur CCAS et peuvent, dans ce cas, soit exercer directement les attributions du centre, soit transférer tout ou partie de ces attributions à un CIAS.

2. Le dispositif adopté par la commission : garantir aux communes de la souplesse dans l'organisation de leur action sociale

Nombre de communes de plus de 1 500 habitants aspirent à la possibilité d'exercer les missions des CCAS, consacrées à l'article L. 123-5 du CASF, dans des **conditions organisationnelles et fonctionnelles plus souples que celles d'un établissement public local**. Certaines de ces communes disposent en effet de services ou de directions chargés des affaires sociales qui sont en mesure d'assurer l'instruction des demandes d'aide sociale adressées aux CCAS et d'exercer la tutelle d'établissements et services sociaux et médico-sociaux non personnalisés prévus à l'article L. 312-1 du CASF.

Dans ces conditions, la commission a adopté, à l'initiative de ses rapporteurs, un **amendement COM-328** portant article additionnel après l'article 35 **rendant facultative pour l'ensemble des communes la création d'un CCAS**. Toute commune pourra ainsi décider, si elle le souhaite, par délibération de son conseil municipal, de dissoudre son CCAS existant. Dans l'hypothèse où elle aurait procédé à la dissolution de son centre ou si elle n'a pas déjà créé un tel centre, la commune sera tenue d'assurer directement les missions du CCAS ou de les transférer à un CIAS.

Dans un souci de préserver, dans les communes de plus de 1 500 habitants, l'association des représentants de la société civile à la mise en œuvre de l'action sociale communale, la commission a prévu l'obligation pour ces communes, lorsqu'elles entendent assurer directement cette action, de se doter d'une **commission communale pour l'action sociale** – sur le modèle des commissions communales pour l'accessibilité visées à l'article L. 2143-3 du CGCT –, composée notamment des représentants de la commune, d'associations ou organismes représentant les familles, les personnes âgées et les personnes en situation de handicap, ainsi que des représentants d'autres usagers de la commune. Cette commission serait destinataire de l'**analyse des besoins sociaux** de l'ensemble de la population du territoire de la commune et des **projets de décision de la commune intéressant les orientations générales de son action sociale ou ayant une incidence notable sur les conditions de mise en œuvre de celle-ci**.

La commission a **adopté** l'article additionnel 35 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 36

Simplification des procédures d'accès à certains droits pour les personnes atteintes d'un handicap et les personnes âgées en perte d'autonomie

L'article 36 introduit une procédure dérogatoire de demande de droits « simples », correspondant à l'octroi de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et de certaines mentions de la carte « mobilité inclusion ». Il tend en outre à simplifier les modalités d'attribution de cette carte pour les personnes bénéficiaires de l'allocation de perte d'autonomie.

Moyennant l'adoption d'un amendement renforçant l'information des personnes en situation de handicap sur la possibilité qu'elles ont, à tout moment, de solliciter une évaluation globale et individualisée de leur situation en vue d'éviter tout non-recours aux droits, la commission a adopté l'article 36 ainsi modifié.

1. Les principes et procédures régissant l'attribution des droits en matière de handicap et de perte d'autonomie

a) Le principe d'une évaluation globale et individualisée de l'ensemble des droits à compensation de la personne handicapée

L'**article L. 146-8 du CASF** pose le principe d'une **évaluation globale et individualisée** de la situation de la personne handicapée en vue d'apprécier ses besoins de compensation et son incapacité permanente, sur la base des souhaits exprimés pour son projet de vie et de références réglementaires, et de lui proposer un plan personnalisé de compensation du handicap.

Cette évaluation est conduite par l'**équipe pluridisciplinaire de la maison départementale des personnes handicapées** (MDPH)[1]. Dans le cadre de cette évaluation, l'ensemble des besoins de compensation du demandeur sont examinés, sans que ce dernier ait préalablement à circonscrire de lui-même le champ des droits sollicités. Sur la base de cette évaluation, la **commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées** (CDAPH) apprécie l'**éligibilité du demandeur à l'ensemble des droits à compensation ou prestations correspondant à ses besoins**.

Parmi les droits à compensation auxquels une personne handicapée peut prétendre, figurent la **reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé** (RQTH) et la **carte « mobilité inclusion »** (CMI), laquelle est assortie d'une ou plusieurs mentions qui sont fonction du degré d'incapacité : il s'agit des mentions « invalidité », « priorité » et « stationnement pour personnes handicapées ».

[1] *Dont la composition est définie par l'article R. 146-27 du même code.*

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, « *parmi les demandes déposées en MDPH, la RQTH et la CMI représentent une part importante d'entre elles. En 2023, parmi les 4 millions de demandes déposées relatives aux droits et prestations pour les adultes,* ***plus de la moitié concernent ces deux droits****.* » Il est précisé que, d'après une enquête[1] de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), 37 % des bénéficiaires des décisions des MDPH n'obtiennent qu'un seul droit et **ces « mono-attributions » correspondent, pour une part significative, à l'attribution d'une CMI ou d'une RQTH**. En outre, les taux d'accord de la RQTH et de la CMI sont parmi les plus élevés : en 2023, ils étaient de 96,3 % pour la RQTH, 80,3 % pour la CMI « invalidité » ou « priorité » et 59,3 % pour la CMI « stationnement ».

b) La simplification des modalités d'attribution des mentions de la carte « mobilité inclusion » aux personnes âgées en perte d'autonomie

En application de l'article L. 241-3 du CASF, la CMI est attribuée par le président du conseil départemental au vu, en principe, de l'appréciation des besoins de la personne handicapée par la CDAPH. **Les demandes de CMI sont ainsi en principe adressées aux MDPH.** L'étude d'impact rappelle, à cet égard, qu'» *en 2020, près de 40 % des demandes de mentions CMI déposées auprès des MDPH correspondaient à des usagers de 60 ans et plus et,* ***parmi les personnes bénéficiant uniquement d'un droit de type CMI, 96 % avait plus de 60 ans****.* »

Devant ce constat, l'article 107 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a prévu, à ce même article L. 241-3 du CASF, que, par dérogation à l'évaluation des demandes de CMI par la CDAPH :

– les CMI mentions « invalidité » et « stationnement pour personnes handicapées » sont délivrées par le président du conseil départemental **à titre définitif aux demandeurs et aux bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie** (APA) – et donc âgés d'au moins 60 ans – **classés dans les groupes iso-ressources (GIR) 1 et 2** de la grille « Autonomie gérontologie groupe iso-ressources » (AGGIR), **au vu de la seule décision d'attribution de l'allocation**. Pour ces niveaux les plus importants de perte d'autonomie, les CMI « invalidité » et « stationnement » sont donc devenus des droits connexes à la décision d'attribution de l'APA ;

[1] *Menée auprès de 27 MDPH.*

La grille AGGIR

La grille AGGIR (autonomie gérontologique et groupe iso-ressources) est utilisée pour évaluer le niveau de perte d'autonomie d'une personne : son GIR (groupe iso-ressources). Elle est utilisée par l'équipe médico-sociale APA du département dans le cadre d'une demande d'APA à domicile mais aussi par les évaluateurs des caisses de retraite dans le cadre d'une demande d'aide pour bien vieillir ou par le médecin coordonnateur en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). La grille AGGIR permet de déterminer le GIR d'une personne – déterminé selon des variables relatives à la perte d'autonomie physique et psychique – et de savoir ainsi si elle est éligible à l'APA.

Le GIR 1 correspond aux personnes âgées confinées au lit, dont les fonctions mentales sont gravement altérées et qui nécessitent une présence indispensable et continue d'intervenants.

Le GIR 2 regroupe deux catégories majeures de personnes âgées :

– celles qui sont confinées au lit ou au fauteuil, dont les fonctions mentales ne sont pas totalement altérées et qui nécessitent une prise en charge pour la plupart des activités de la vie courante ;

– celles dont les fonctions mentales sont altérées, mais qui ont conservé leurs capacités à se déplacer.

Le GIR 3 correspond, pour l'essentiel, aux personnes âgées ayant conservé tout ou partie de leur autonomie mentale, partiellement leur autonomie locomotrice, mais qui nécessitent quotidiennement et plusieurs fois par jour des aides pour leur autonomie corporelle.

Le GIR 4 comprend deux catégories de personnes âgées :

– celles n'assumant pas seules leurs transferts mais qui, une fois levées, peuvent se déplacer à l'intérieur du logement. Elles doivent parfois être aidées pour la toilette et l'habillage. Une grande majorité d'entre elles s'alimentent seules.

– celles n'ayant pas de problèmes locomoteurs, mais devant être aidées pour les activités corporelles et pour les repas.

Le GIR 5 comprend des personnes assurant seules leurs déplacements à l'intérieur de leur logement, s'alimentant et s'habillant seules. Elles peuvent avoir besoin d'une aide ponctuelle pour la toilette et les activités domestiques (préparation des repas, ménage…).

Le GIR 6 se compose des personnes autonomes pour tous les actes discriminants de la vie courante. Elles peuvent avoir besoin d'une aide ponctuelle pour les activités domestiques.

Les personnes en GIR 1, 2, 3, 4 sont éligibles à l'APA à domicile ou à l'APA en établissement.

Les personnes en GIR 5 et 6 ne sont pas éligibles à l'APA. Elles peuvent solliciter une aide-ménagère ou une aide de leur caisse de retraite.

Source : www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr

– le président du conseil départemental peut également attribuer les CMI « priorité » et « stationnement pour personnes handicapées » aux demandeurs et bénéficiaires de l'APA **au vu de l'appréciation de l'équipe médico-sociale du département chargée d'évaluer les droits à l'APA** (EMS-APA).

L'EMS-APA ne peut, en revanche, se prononcer sur l'attribution de la CMI « invalidité », la fixation du taux d'invalidité continuant de relever de la seule appréciation de l'équipe pluridisciplinaire de la MDPH.

Toutefois, l'article 79 de la loi de financement de la sécurité sociale[1] (LFSS) pour 2024, qui a institué l'expérimentation de la fusion en un forfait unique du forfait « soins » et du forfait « dépendance » pour le financement des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) dans les départements éligibles à cette expérimentation, a eu pour effet de faire perdre aux résidents des établissements participant à cette expérimentation la qualité de bénéficiaire de l'APA. En effet, le forfait unique expérimenté est fixé par la seule agence régionale de santé et pris en charge par l'organisme payeur de l'assurance maladie, le financement au titre de la dépendance assuré par le département ayant été supprimé. Dans ces conditions, les résidents des EHPAD concernés par l'expérimentation ne peuvent plus se prévaloir d'une décision d'attribution de l'APA au titre de leur classement en GIR 1 ou 2 pour obtenir la CMI « invalidité » ou « stationnement ». Ils sont donc, en l'état actuel du droit, contraints de solliciter l'octroi de cette carte auprès de la MDPH.

Enfin, la CMI assortie de ses mentions s'est substituée, à compter du 1er janvier 2017, aux anciennes cartes « papier » d'invalidité, de priorité et de stationnement, en application du IX de l'article 107 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. Les cartes « papier » ayant été initialement attribuées sans date limite de validité, leur remplacement progressif par les CMI a impliqué de conférer à ces cartes « papier » une date butoir de fin de validité qui a été fixée au 31 décembre 2026 par le même IX de l'article 107 de cette loi.

2. Le dispositif proposé : une simplification de l'accès aux droits pour les personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie

a) La simplification de l'étape d'évaluation des besoins des personnes handicapées lorsque les besoins exprimés ne portent que sur l'attribution de la RQTH ou de la CMI

Par dérogation au droit commun posé par l'article L. 146-8 du CASF, l'article 36 du projet de loi institue une procédure simplifiée dans l'hypothèse où le demandeur solliciterait l'examen de sa seule éligibilité à :

– une RQTH ;

– une CMI « stationnement » ;

– une CMI « invalidité » et « priorité » uniquement pour des demandeurs d'un âge supérieur à un âge fixé par arrêté du ministre chargé de l'autonomie qui ne peut être inférieur à 60 ans.

---

[1] *Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023.*

Dans cette hypothèse, l'évaluation de la demande pourrait être réalisée par un seul des membres de l'équipe pluridisciplinaire de la MDPH et sans audition du demandeur ou de son représentant. La CDAPH statuerait dans les limites de la demande ainsi formulée.

À la recommandation du Conseil d'État dans son avis, il a toutefois été précisé que le demandeur ou son représentant légal conserve la possibilité de solliciter une évaluation globale et individualisée de sa situation selon les modalités de droit commun.

b) La facilitation de l'accès aux CMI pour les personnes en perte d'autonomie

L'article 36 du projet de loi modifie, en outre, l'article L. 241-3 du CASF afin, tout d'abord, d'étendre le champ des bénéficiaires de l'APA qui pourront se prévaloir de cette qualité pour obtenir la délivrance à titre définitif d'une CMI. Il est ainsi prévu que seront délivrées de plein droit, à titre définitif au vu de la seule décision d'attribution de l'APA :

– la CMI portant la double mention « invalidité » et « stationnement » pour les personnes classées en GIR 1 ou 2 ;

– la CMI portant la double mention « priorité » et « stationnement » pour les personnes classées en GIR 3 ;

– la CMI « priorité » pour les personnes classées en GIR 4.

En outre, l'article 36 du projet de loi prévoit que les EMS-APA départementales pourront évaluer, en lieu et place des CDAPH, l'éligibilité des bénéficiaires de l'APA à l'ensemble des mentions de la CMI, y compris la mention « invalidité ». Ces équipes seront donc en mesure de fixer le taux d'invalidité pour l'attribution de la CMI « invalidité ». Afin d'exercer cette nouvelle prérogative, l'administration a indiqué aux rapporteurs qu'une démarche de formation à l'application du guide-barème pour l'évaluation des taux d'incapacité sera entreprise auprès des EMS-APA.

Par ailleurs, l'article 36 du projet de loi modifie l'article 79 de la LFSS pour 2024 afin de prévoir que les résidents des établissements concernés par l'expérimentation qu'il institue bénéficient, compte tenu de la perte de la qualité de bénéficiaire de l'APA induite pour ces résidents par cette expérimentation, de la délivrance à titre définitif de la CMI assortie de différentes mentions dans les mêmes conditions que les bénéficiaires de l'APA sur le fondement des nouvelles dispositions prévues par le projet de loi pour le II de l'article L. 241-3 du CASF.

Enfin, l'article 36 du projet de loi reporte de cinq ans, au 31 décembre 2031, la date butoir de fin de validité des cartes papier d'invalidité, de priorité et de stationnement appelées à être remplacées par la CMI.

3. La position de la commission : prévenir tout risque de non-recours aux droits pour les personnes en situation de handicap

La commission approuve l'ensemble des mesures de l'article 36 du projet de loi tendant à faciliter l'accès aux droits les plus couramment attribués pour les personnes en situation de handicap et à la CMI pour les personnes bénéficiaires de l'APA. Les simplifications des démarches envisagées sont en effet de nature à réduire les délais de traitement des demandes par les MDPH et leurs CDAPH.

Dans un souci de simplification de l'accès aux services pour les usagers, les rapporteurs estiment que la réflexion sur l'unification du contentieux de l'attribution des CMI doit être approfondie. Si le contentieux des cartes portant les mentions « invalidité » et « priorité » relève[1], en raison du niveau de technicité de l'évaluation du taux d'incapacité permanente fondée sur l'application d'un guide-barème, du contentieux technique de la sécurité sociale et donc du juge judiciaire, celui des CMI « stationnement » continue de ressortir à la compétence du juge administratif. Le maintien de cette dualité historique reste difficilement compréhensible pour les usagers et un transfert du contentieux des CMI « stationnement » au juge judiciaire apparaît cohérent.

Toutefois, les conditions d'un tel transfert de compétences entre deux ordres de juridiction ne sont pas réunies, en raison tant de l'article 40 de la Constitution, qui y fait obstacle par voie d'initiative parlementaire, que du fait que l'ampleur potentielle du contentieux des CMI « stationnement » – lesquelles ont constitué 42 % du nombre de CMI délivrées de 2017 à 2024 – pourrait avoir un impact non négligeable sur la charge de travail des pôles sociaux des tribunaux judiciaires.

Par ailleurs, la commission est sensible à la nécessité – soulignée par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi – pour la procédure dérogatoire d'attribution par les CDAPH de la RQTH et de certaines mentions de la CMI de ne pas remettre en cause le droit de tout demandeur de bénéficier d'une évaluation globale et individualisée de sa situation afin d'examiner son éligibilité à l'ensemble des droits à compensation auxquels il peut prétendre. Dès lors, elle a adopté un amendement **COM-329** tendant à préciser que toute décision rendue dans le cadre de la procédure dérogatoire doit informer le demandeur de la possibilité qu'il a de solliciter l'évaluation de sa situation selon les modalités de droit commun.

La commission a **adopté** l'article 36 **ainsi modifié**.

[1] *En application du 6° de l'article L. 143-1 du code de la sécurité sociale.*

Article 37

Réforme du fonctionnement du Conseil national d'évaluation des normes

L'article 37 comporte **trois mesures** concernant la **gouvernance** et le **fonctionnement** du Conseil national d'évaluation des normes :

- il porte de trois à quatre le nombre de ses vice-présidents ;

- il prévoit la possibilité pour le conseil de solliciter le concours des inspections générales de l'État ;

- il consacre dans la loi le principe selon lequel le conseil apprécie, dans ses avis, la nécessité et la proportionnalité des projets de norme sur la base d'un dossier comportant les éléments permettant d'évaluer leur impact technique et financier.

La commission a adopté trois amendements visant à :

- instaurer une **obligation de motivation renforcée** à la charge du Gouvernement pour l'ensemble des projets de texte législatif et réglementaire en cas de maintien d'une version ayant reçu un premier avis défavorable du CNEN ;

- étendre l'exigence de motivation au **recours au délai d'urgence d'examen de deux semaines** ;

- garantir la représentation, parmi les vice-présidents du conseil national, de **chacun de ses quatre collèges d'élus**.

Elle a adopté l'article 37 ainsi modifié.

1. Une double mission d'examen pour avis du flux de normes applicables aux collectivités territoriales et d'évaluation du stock de ces normes

a) *Des missions* ex ante *et* ex post *importantes à exercer dans des délais relativement contraints*

Créé à l'initiative du Sénat en 2013[1], le CNEN est chargé, en application de l'article L. 1212-1 du CGCT, d'**évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics**. Renouvelé tous les trois ans, il est composé de neuf représentants des administrations compétentes de l'État, de deux députés et de deux sénateurs, ainsi que de **23 représentants des collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre** comptant :

– quatre conseillers régionaux ;

– quatre conseillers départementaux ;

[1] *Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.*

– cinq conseillers communautaires ;

– dix conseillers municipaux.

Par ailleurs, en termes de gouvernance, le CNEN doit désigner parmi ses membres un président et trois vice-présidents issus des collèges d'élus locaux.

Les missions du CNEN sont précisées par l'article L. 1212-2 du CGCT.

Au titre de l'**examen du flux de normes** susceptibles d'affecter les collectivités territoriales – dont sont exclues les normes justifiées directement par la protection de la sûreté nationale –, il est ainsi obligatoirement consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics :

– des **projets de textes réglementaires** créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables. À ce titre, le conseil national émet un avis sur les projets d'ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, qui ont valeur d'actes réglementaires pendant le délai d'habilitation ;

– des **projets de loi** créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ;

– des **projets d'actes de l'Union européenne** ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics.

En outre, le conseil national peut être saisi par le président d'une assemblée parlementaire d'une **proposition de loi** ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, sauf si l'auteur s'y oppose.

Lorsqu'il est saisi pour avis, le CNEN dispose d'un **délai de six semaines** pour rendre son avis, ce délai pouvant être reconduit une fois par décision de son président. Toutefois, ce délai peut être ramené à **deux semaines** à titre exceptionnel et sur demande du Premier ministre ou du président de l'assemblée parlementaire qui le saisit, ce qui correspond à la **procédure dite d'urgence**. Ce délai peut même, mais sur décision motivée du Premier ministre, être réduit à **72 heures**, ce qui correspond à la **procédure dite d'extrême urgence**.

Lorsque le conseil national émet un avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte réglementaire, le Gouvernement est tenu de transmettre un projet modifié ou, à la demande du conseil, de justifier le maintien de son projet initial. Dans ce cas, une seconde délibération est rendue par le CNEN, sauf dans le cas où il a été saisi dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence.

Le CNEN est, par ailleurs, également investi d'une **mission d'évaluation des normes réglementaires en vigueur** applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics : il peut être saisi d'une demande d'évaluation à cet effet par le Gouvernement et les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, mais aussi par le président de la commission permanente du Conseil national de la montagne, les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre. Le CNEN peut également **se saisir lui-même** de l'évaluation de ces normes réglementaires.

Dans le cadre de l'examen du stock des normes réglementaires en vigueur, la mission du conseil national est double :

– il examine les évolutions de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ;

– il évalue leur mise en œuvre et leur impact technique et financier au regard des objectifs poursuivis.

À l'issue de cette évaluation, il peut proposer des **mesures d'adaptation des normes réglementaires en vigueur** qui sont conformes aux objectifs poursuivis si l'application de ces dernières entraîne, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des conséquences matérielles, techniques ou financières manifestement disproportionnées au regard de ces objectifs. Il peut également proposer des modalités de **simplification** de ces dispositions et l'**abrogation** de normes devenues obsolètes.

b) Un « quotidien » en grande partie absorbé par l'examen de textes de transposition de la réglementation européenne et de décrets d'application des lois

Selon des informations transmises par la direction générale des collectivités territoriales, les projets de textes réglementaires dont est saisi le CNEN résultent majoritairement de la transposition de la réglementation européenne de l'application des lois. En 2024, seulement 39 des **215 textes de portée réglementaire** (ordonnances, décrets, arrêtés) soumis à l'examen du conseil national ont été pris par le Gouvernement au titre de son pouvoir réglementaire autonome, pour l'exercice duquel est observée la règle du « deux pour un » qui conduit à supprimer deux normes en contrepartie de l'édiction d'une. En 2024, ce sont **huit textes de portée législative** qui ont été soumis au CNEN.

À l'heure actuelle, le conseil national mobilise l'essentiel de ses ressources, notamment humaines, pour **absorber l'examen du flux de normes** qui lui sont soumises pour avis. En pâtit sa mission d'évaluation des normes réglementaires en vigueur.

S'agissant des délais d'examen, si les procédures d'urgence et d'extrême urgence ont enregistré un taux de recours élevé en 2022, une baisse a été amorcée en 2023 et s'est poursuivie en 2024 pour s'établir, selon le rapport d'activité du CNEN, à 11,6 % des saisines, dont 8,56 % en procédure d'urgence et 3 % en procédure d'extrême urgence.

En 2024, le conseil national a recensé 32 avis défavorables provisoires (à l'issue de la première délibération) ou définitifs, soit 12 % des saisines, dont 15 avis défavorables définitifs, soit 5,8 % des saisines. Cette proportion est en diminution par rapport à 2023.

2. Le dispositif proposé : un renforcement de la capacité d'analyse du conseil national

Outre la suppression d'une disposition devenue obsolète, relative aux avis de l'ancienne commission consultative d'évaluation des normes à laquelle s'est substitué le CNEN, l'article 37 du projet de loi entend **renforcer la capacité d'analyse du CNEN** par deux moyens :

– à l'avant-dernier alinéa du II de l'article L. 1212-1 du CGCT, lequel prévoit déjà que le conseil national peut solliciter pour ses travaux le concours de toute personne pouvant éclairer ses débats, il est précisé qu'il peut également **solliciter le concours des inspections générales de l'État** dans des conditions fixées par décret ;

– il est inséré, au I de l'article L. 1212-2 du même code, un alinéa précisant que le CNEN rend son avis au regard d'un **dossier exposant la nécessité et la proportionnalité du projet de norme et comportant les éléments permettant d'évaluer son impact technique et financier**.

S'agissant de la gouvernance du CNEN, l'article 36 du projet de loi porte de trois à quatre le nombre de ses vice-présidents, de façon à assurer la désignation d'un vice-président représentant le bloc intercommunal.

3. La position de la commission : améliorer les conditions d'examen des projets de texte par le conseil national

Ainsi que le souligne la direction générale des collectivités territoriales, l'accès du CNEN au concours des inspections générales de l'État lui permettra de lancer des **missions ciblées sur des thématiques d'évaluation**, en bénéficiant de la méthodologie éprouvée de ces services. La commission considère néanmoins que la portée des propositions qu'en tirera le conseil national en termes d'adaptation, de simplification et, le cas échéant, d'abrogation des normes réglementaires en vigueur reste subordonnée à un **effort de transparence de la part du Gouvernement sur les suites qu'il entend y donner**. Cependant, la commission rappelle que la jurisprudence du Conseil constitutionnel fait obstacle à ce que le législateur

enjoigne au Premier ministre de donner une réponse dans un délai déterminé à une proposition de modification de la législation ou de la réglementation émanant d'une instance extérieure au Gouvernement[1].

La commission relève, par ailleurs, le souhait exprimé par le collège des élus du CNEN qu'il soit mieux tenu compte par le Gouvernement de ses observations sur les coûts que représentent un certain nombre de normes, qui les a conduits à réclamer que l'avis du conseil sur les projets de textes dont il est saisi soit désormais conforme pour que ces derniers puissent prospérer. Toutefois, la jurisprudence du Conseil constitutionnel empêche de lier, par un avis conforme, l'exercice de la compétence réglementaire que le Premier ministre tient de l'article 21 de la Constitution[2]. De même, l'exercice du pouvoir d'initiative des lois que le Premier ministre tient de l'article 39 de la Constitution ne saurait être subordonné à l'avis conforme d'une instance consultative.

En revanche, la commission a entendu agir sur deux autres leviers afin de garantir une meilleure prise en compte des avis du CNEN (amendements **COM-331, COM-252, COM-277 et COM-305**) :

– en instaurant une **obligation de motivation renforcée pour les projets de textes législatifs comme réglementaires en cas de maintien d'une version ayant reçu un premier avis défavorable du conseil national**. À l'heure actuelle, en application du dernier alinéa du VI de l'article L. 1212-2 du CGCT, ce n'est que lorsque le CNEN émet un avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte réglementaire que le Gouvernement est tenu de transmettre un projet modifié ou, à la demande du conseil national, de justifier le maintien de son projet initial ;

– en imposant une **obligation de motivation** par le Gouvernement de l'**enclenchement de la procédure d'urgence** – délai d'examen de deux semaines –, cette motivation n'étant aujourd'hui exigée qu'en cas de recours à la procédure d'extrême urgence – délai d'examen de 72 heures –.

La commission a en outre précisé qu'un vice-président serait élu au sein de chacun des quatre collèges d'élus, de façon à garantir la représentation, dans la gouvernance du CNEN, non seulement de chacune de trois strates de collectivités que sont les régions, les départements et les communes, mais également des intercommunalités (amendements **COM-330, COM-302 et COM-251**).

La commission a **adopté** l'article 37 **ainsi modifié**.

---

[1] *CC, décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991,* Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, *cons. 50.*

[2] *CC, décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006,* Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, *cons. 37.*

Article 38

Limitation du droit syndical des agents occupant des emplois de préfet et de sous-préfet

L'article 38 **exclut l'application des droits syndicaux aux agents occupant les emplois de préfet et de sous-préfet** et prévoit, en contrepartie, la possibilité pour ces agents de **constituer des associations professionnelles préfectorales nationales** appelées à défendre leurs intérêts matériels et moraux et, sous réserve de leur représentativité, à les représenter au sein des instances de dialogue social les concernant.

Soucieuse de garantir l'équilibre et la **conventionnalité de ces dispositions**, la commission a consacré le droit de telles associations d'**ester en justice** pour défendre les intérêts collectifs des agents qu'elles représentent, ainsi que leur **liberté d'expression** dans les limites du respect des obligations s'attachant aux fonctions de préfet et sous-préfet. Elle a également prévu un mécanisme de **dissolution judiciaire de ces associations à l'initiative de l'autorité administrative** lorsqu'elles ne se conforment plus aux obligations qui leur sont applicables.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

1. Des préfets et sous-préfets exclus du droit de grève et du droit syndical

Le livre II du CGFP organise l'exercice par les agents publics du **droit syndical** et détermine les conditions de leur **participation au dialogue social**. Aux termes de l'**article L. 211-1** de ce code, sont ainsi habilitées à se présenter aux élections professionnelles les organisations syndicales. Ce même livre organise le dialogue social au sein de la fonction publique, articulé autour de la négociation d'accords collectifs et de la concertation au sein d'**instances du dialogue social**, telles que le Conseil commun de la fonction publique et les conseils supérieurs des trois fonctions publiques, les comités sociaux ministériaux et déconcentrés, et, en matière d'évolution de carrière, les commissions administratives paritaires et les commissions consultatives paritaires.

L'ancien **article 10** *bis* **de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984** *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État*, désormais **codifié à l'article L. 414-3 du CGFP**, prévoyait qu'» *afin de* ***favoriser la mobilité*** *des membres des corps recrutés par la voie de l'Institut national du service public et des corps ou cadres d'emplois de niveau comparable, des statuts d'emplois peuvent* ***déroger, par décret en Conseil d'État pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, à certaines des dispositions du présent code qui ne correspondraient pas aux besoins des missions que les titulaires de ces emplois sont destinés à assurer****. / Ces dispositions sont également applicables aux agents contractuels recrutés pour occuper ces emplois.* »

C'est sur le fondement de ces dispositions que les anciens décrets statutaires[1] applicables aux préfets et aux sous-préfets avaient exclu l'application à ces derniers des **articles 8, 9 et 10 de la loi « Le Pors »** du 13 juillet 1983[2], relatifs, respectivement, à la garantie du droit syndical pour les fonctionnaires, à la participation de ces derniers par l'intermédiaire de leurs délégués à la détermination des règles statutaires et des conditions d'emploi qui leur sont applicables et au droit de grève dans la fonction publique.

Ces décrets statutaires ont été abrogés et remplacés par le **décret n° 2022-491 du 6 avril 2022 relatif aux emplois de préfet et de sous-préfet**, afin de tenir compte de la **mise en extinction des corps des préfets et des sous-préfets** et de leur transformation en statuts d'emplois, dans le cadre de la **réforme de la haute fonction publique** engagée au printemps 2021 qui a fondu au sein du corps des administrateurs de l'État différents corps statutaires de hauts fonctionnaires.

Le Gouvernement a fait le choix de ne pas reprendre dans le décret du 6 avril 2022 précité l'exclusion de l'application des anciens articles 8 et 9 de la loi « Le Pors », désormais codifiés aux articles L. 112-1 et L. 113-1 du CGFP. Il a en effet estimé que :

– la privation de ces droits constitutionnels ne relevait pas du champ de l'article L. 414-3 du CGFP, en ce qu'elle ne répondait pas à l'objectif d'assurer la mobilité des membres des corps recrutés par l'institut national du service public (INSP) sur des statuts d'emplois caractérisés par des besoins propres. En tout état de cause, il convient de relever que, dans son avis sur le présent projet de loi, le Conseil d'État rappelle que, « *s'agissant de l'exercice des libertés syndicales, de valeur constitutionnelle [,] il n'appartient qu'au législateur de fixer les conditions et limites pour autant que les mesures en soient strictement nécessaires* » ;

– une telle exclusion ne s'imposait pas davantage comme une mesure réglementaire nécessaire pour l'application de la loi au sens de la jurisprudence du Conseil d'État.

Il convient toutefois de relever que, par le **décret n° 2024-486 du 30 mai 2024**, le Gouvernement s'est fondé sur cet article L. 414-3 du CGFP afin de maintenir l'**interdiction, par la voie d'un décret en Conseil d'État, du droit de grève pour les agents occupant un emploi de préfet ou de sous-préfet**.

Pour mémoire, dans son avis du 10 mars 2022 sur le projet de loi *d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur et portant diverses dispositions en matière pénale sur la sécurité intérieure*, le Conseil d'État avait estimé que « *l'exclusion [du droit de grève] prévue pour les préfets et les sous-préfets*

---

[1] *Décret n° 64-805 du 29 juillet 1964* fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets *et décret n° 64-260 du 14 mars 1964* portant statut des sous-préfets.
[2] *Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983* portant droits et obligations des fonctionnaires.

se justifie par les spécificités des fonctions des préfets et des sous-préfets, qui, aux termes de l'article 72 de la Constitution, "ont la charge des intérêts nationaux" et concourent de manière déterminante à la continuité de l'État ».

2. Le dispositif proposé : l'interdiction législative du droit syndical pour les préfets et sous-préfets, compensée par la mise en place d'associations nationales professionnelles préfectorales

L'article 38 du projet de loi complète le chapitre III, relatif au droit syndical des agents publics, au sein du titre Ier du livre II du CGFP, par une section dédiée aux **dispositions particulières applicables aux agents occupant des emplois de préfet et de sous-préfet**. Cette section exclut l'application à ces derniers du droit syndical, consacré par l'article L. 112-1 du CGFP, et du droit de participation au dialogue social par l'intermédiaire de délégués, consacré par l'article L. 113-1 du même code.

En contrepartie de ces exclusions, cette section reconnaît aux agents occupant les emplois de préfet et de sous-préfet le droit de constituer des **associations professionnelles préfectorales nationales** régies par la loi du 1er juillet 1901 *relative au contrat d'association*[1].

Inspirées des **associations professionnelles nationales de militaires** créées par la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015[2] et régies par les articles L. 4126-1 et suivants du code de la défense, ces associations ne peuvent, par leurs statuts ou leur activité, porter atteinte aux valeurs républicaines ni s'opposer aux obligations applicables aux titulaires des emplois de préfet et de sous-préfet. Elles doivent exercer leur action dans des **conditions compatibles avec le bon fonctionnement du service et avec la mission de représentation de l'État et du Gouvernement attachée à ces emplois**. Il est précisé qu'elles sont soumises à une **stricte obligation d'indépendance**, notamment à l'égard des partis politiques, des groupements à caractère confessionnel, des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, des États et des autres collectivités publiques.

La mission de ces associations est d'**assurer la représentation et la défense des intérêts matériels et moraux des agents occupant les emplois de préfet et de sous-préfet**. Il est prévu, à ce titre, que celles de ces associations qui sont reconnues représentatives ont qualité pour **participer au dialogue** organisé, au niveau national, par le Premier ministre ou le ministère de l'intérieur sur les questions générales intéressant les emplois de préfet et de sous-préfet et peuvent demander à être entendues par le ministre sur toute question générale relative aux intérêts matériels et moraux des préfets

---

[1] *Et, pour les associations ayant leur siège dans les départements d'Alsace et de la Moselle, par les dispositions du code civil local.*

[2] Actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

et sous-préfets. Il est précisé qu'**aucune discrimination ne pourra être opérée entre les agents occupant ces fonctions selon qu'ils appartiennent ou pas à l'une de ces associations**.

Enfin, pour être **reconnues représentatives** par arrêté du ministre de l'intérieur, les associations professionnelles préfectorales nationales doivent remplir **trois critères cumulatifs** :

– respecter les obligations susmentionnées, à savoir ne pas porter atteinte aux valeurs républicaines ni s'opposer aux obligations applicables aux titulaires des emplois de préfet et de sous-préfet, et exercer leur activité dans le respect des conditions compatibles avec le bon fonctionnement du service et avec la mission de représentation de l'État et du Gouvernement attachée aux emplois de préfet et de sous-préfet ;

– garantir leur transparence financière. Les conditions de cette transparence financière devraient être précisées par décret en Conseil d'État, sur le fondement de l'article L. 9[1] du CGFP. Elles pourraient s'inspirer de celles figurant aux articles R. 4126-3 à R. 4126-5 du code de la défense pour les associations professionnelles nationales de militaires ;

– démontrer une « *influence significative* », mesurée en fonction de l'effectif des adhérents occupant des emplois de préfet ou de sous-préfet et des cotisations perçues de la part de ces adhérents.

Il est à noter qu'à la différence des associations professionnelles nationales de militaires, le critère tenant à la justification d'au moins un an d'ancienneté n'a pas été retenu, vraisemblablement pour ne pas retarder la reconnaissance comme association professionnelle préfectorale nationale d'une association qui existe déjà de longue date et défend historiquement les intérêts professionnels et moraux des préfets et sous-préfets : l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur (ACPHFMI).

3. La position de la commission : sécuriser les conditions de la défense des intérêts des préfets et sous-préfets dans le respect de leurs missions et sujétions

Les dispositions applicables aux associations professionnelles nationales de militaires ne sont certes pas entièrement transposables aux associations professionnelles nationales préfectorales, ces dernières étant appelées à défendre les intérêts d'agents **nommés à la discrétion du Président de la République et du Gouvernement sur des emplois supérieurs** au sens de l'article L. 341-1 du CGFP, dans le cadre de **détachements** ou de **contrats à durée déterminée**, et pour lesquels les nominations peuvent être regardées comme essentiellement **révocables**. Pour autant, la commission a estimé,

[1] *Aux termes du premier alinéa duquel :* « Sauf dispositions contraires, les modalités d'application du présent code sont déterminées par décret en Conseil d'État. »

en adoptant l'amendement **COM-332**, que certaines dispositions relatives aux associations professionnelles nationales de militaires pouvaient utilement bénéficier aux associations professionnelles nationales préfectorales, dont :

– le **pouvoir d'ester en justice**, lequel ne serait recevable qu'à la condition d'être exercé contre tout acte réglementaire relatif au statut et aux conditions d'exercice des agents occupant les emplois de préfet ou de sous-préfet et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs de la profession ;

– les **garanties indispensables à la liberté d'expression** des membres de ces associations pour les questions relevant des conditions d'exercice des emplois de préfet et de sous-préfet, **sans préjudice du respect des obligations qui s'attachent à ces fonctions**. Ces garanties apparaissent légitimes et indispensables pour **assurer la conventionnalité des restrictions apportées au droit syndical des agents visés au regard de la jurisprudence[1] de la Cour européenne des droits de l'homme** (CEDH) relative à la liberté syndicale protégée par l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En effet, nier la liberté d'expression de ces organisations quant à leurs positions sur des questions affectant les conditions d'exercice des fonctions en cause tendrait à vider de sa substance leur droit de défendre les intérêts matériels et moraux des agents qu'elles représentent ;

– la **dissolution judiciaire à l'initiative de l'autorité administrative** des associations ne se conformant pas aux obligations qui leur sont applicables ou dont les statuts seraient devenus contraires à la loi.

La commission a **adopté** l'article 38 **ainsi modifié**.

[1] *CEDH, 2 janvier 2015,* Matelly c/ France, *n° 10609/10 ; CEDH, 2 janvier 2015,* ADEFDROMIL c/ France, *n° 32191/09.*

Article 39 (nouveau)

Entrée en vigueur de la majoration de la durée d'assurance retraite des exécutifs locaux

L'article 5 de la loi du 22 décembre 2025 *portant création d'un statut de l'élu local* a prévu une majoration de la durée d'assurance retraite au bénéfice des élus locaux ayant exercé des fonctions exécutives (maire, adjoint au maire, président ou vice-président de conseil départemental ou régional…). La majoration est d'un trimestre par mandat complet effectué, dans la limite de trois trimestres.

Allant à l'encontre de l'intention du législateur, qui souhaitait une application au plus tôt, le Gouvernement considère que cette majoration ne sera applicable qu'après l'intervention d'un décret d'application, et envisage son entrée en vigueur au 1er janvier 2027.

L'article additionnel, issu de l'amendement COM-256 d'**Éric Kerrouche, Jacqueline Eustache-Brinio et Anne-Sophie Patru, rapporteurs de la loi** *portant création d'un statut de l'élu,* vise à prévoir l'entrée en vigueur de majoration de retraite aux retraites le 1er août 2026.

1. La loi portant création d'un statut de l'élu a instauré une majoration de la durée d'assurance retraite des exécutifs locaux

a) Un dispositif englobant qui devait être appliqué au plus tôt

L'article **L. 161-21-2 du code de la sécurité sociale**, *créé par l'*article 5 de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 *portant création d'un statut de l'élu local, prévoit une* **majoration d'un trimestre de retraite** pour l'exercice, pendant un mandat complet, des **fonctions exécutives locales**. La majoration est limitée à **trois trimestres**. Elle n'est applicable aux élus locaux qui seraient également parlementaires.

Suivant les règles d'entrée en vigueur de jouissances des pensions, ces dispositions sont applicables **aux mandats effectués ou en en cours des élus n'ayant pas liquidé leurs droits à retraite au jour de l'entrée en vigueur de la loi**. Le texte adopté ne prévoit pas une entrée en vigueur différée, ni même de conditionner cette dernière à l'intervention d'un décret.

b) Le Gouvernement considère que la majoration de trimestres requiert l'intervention d'un décret d'application qui déterminera la date de son entrée en vigueur

Selon l'interprétation des services du ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées, le dispositif de la bonification retraite pour l'ensemble des assurés **ne peut être mis en œuvre sans la publication d'un texte d'application qui fixerait lui-même la date d'entrée en vigueur**.

Il est soutenu qu'un certain nombre de questions **doivent avant tout être résolues par la voie réglementaires**, telles que la définition précise du mandat complet, la liste des pièces justificatives qui devront accompagner les demandes de majoration, ou les modalités d'attribution de trimestres supplémentaires pour les assurés relevant ou ayant relevé de plusieurs régimes d'assurance vieillesse.

La ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, Françoise Gatel, lors de son audition par la commission, a indiqué que ce décret **devrait être publié avant la fin juin 2026, pour une entrée en vigueur le 1er janvier 2027.**

2. La commission considère que la date d'entrée en vigueur de la majoration doit être avancée au 1er août 2026

Ainsi que le relèvent Éric Kerrouche, Jacqueline Eustache-Brinio et Anne-Sophie Patru, rapporteurs de la loi *portant création d'un statut de l'élu* et auteurs de **l'amendement COM-256** adopté par la commission, cette situation entretient une forte incertitude quant aux conditions effectives d'exercice de ce nouveau droit, singulièrement pour les élus locaux qui ont décidé de liquider leur retraite depuis l'entrée en vigueur de la loi et qui relèvent de différents régimes de retraite en raison de leurs parcours professionnels.

De surcroît, on peut s'interroger sur le raisonnement suivi par le Gouvernement, qui vise à faire dépendre l'entrée en vigueur d'un droit à bonification créé par la loi, qui constitue donc une créance des élus sur l'État, aux modalités techniques de calcul ou de gestion des nouveaux droits des assurés.

L'amendement COM-256 prévoit ainsi que la majoration de trimestres de retraites entrerait en vigueur le 1er août 2026, et serait donc applicable aux pensions liquidées à compter de cette date.

La commission a **adopté** l'article additionnel 39 **ainsi rédigé**.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 17 JUIN 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous en venons à l'examen du rapport de nos collègues Marc-Philippe Daubresse et Jean-Michel Arnaud et à l'élaboration du texte de la commission sur le projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Le projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales se présente comme le volet législatif de la démarche poursuivie par le Gouvernement en la matière. Il comporte à cet effet diverses mesures de portée et d'importance inégales.

Loin de s'engager dans une refonte systémique de la décentralisation inspirée par l'excellent rapport d'information de Rémy Pointereau et de Françoise Gatel, ce texte, d'ambition mesurée, propose des modifications dans plusieurs domaines de l'action publique locale, destinées à faciliter le fonctionnement des collectivités territoriales, à simplifier leur gestion des ressources humaines ou encore à assouplir les règles applicables à certains services publics locaux.

Votre rapporteur l'a examiné avec un scepticisme constructif, comme je l'ai souligné hier dans le cadre de l'audition de la ministre Françoise Gatel, et la volonté constante de respecter les libertés locales et de lutter contre l'impuissance publique qui alimente chaque jour un peu plus l'exaspération de nos concitoyens. Avec mon collègue Jean-Michel Arnaud, nous avons également veillé à ce que ne soient pas remises en cause de récentes lois concernant les élus, adoptées souvent de manière transpartisane par le Sénat, comme la loi de 2025 portant création d'un statut de l'élu local ou la loi de 2023 visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie.

Partageant l'objectif poursuivi par ce texte, nous vous proposerons d'y apporter plusieurs modifications afin, d'une part, d'en retirer les dispositifs inopportuns ou inaboutis et, d'autre part, de l'enrichir de mesures de simplification supplémentaires préconisées ou défendues de longue date par le Sénat.

La simplification ne devant pas s'opérer au détriment de la liberté des communes, nous vous proposerons ainsi de supprimer l'article 5, qui aurait eu pour effet d'affaiblir le poids des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans l'élaboration ou la révision d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Dans le même souci de préserver la place des communes au sein de l'intercommunalité, la suppression de l'article 2, qui prévoit de dispenser les communes membres de

délibérer sur certaines modifications statutaires relatives à l'organisation de leur EPCI, nous paraît s'imposer.

En matière de gestion des ressources humaines, certaines des mesures envisagées vont dans le bon sens, à l'instar de celles qui sont destinées à faciliter les recrutements ou à fluidifier certains parcours professionnels. Je pense notamment à l'allégement de l'obligation de publier un avis de vacance en cas de renouvellement d'un agent contractuel sur son poste – tel est l'objet de l'article 13. Mais, à l'inverse, cette partie du texte contient des dispositions qui ne sont pas acceptables et auxquelles les représentants des associations d'élus locaux que nous avons entendus sont unanimement opposés.

Nous jugeons ainsi inopportune l'abrogation progressive du congé spécial applicable aux fonctionnaires territoriaux ayant occupé un emploi fonctionnel, prévue par l'article 15. En effet, celle-ci pourrait s'avérer contreproductive au regard de ses effets attendus, en termes tant de coût pour les collectivités que d'attractivité des emplois fonctionnels. Nous vous proposons donc de retirer cette mesure, tout en conservant les dispositions transitoires permettant aux fonctionnaires concernés d'atteindre l'âge de liquidation de leur pension de retraite.

Le même sort nous semble devoir être réservé à l'article 17, qui prévoit de mettre fin à l'obligation faite aux présidents de centre de gestion de veiller à ce que les listes d'aptitude de promotion interne comprennent une part de secrétaires de mairie. Il est prématuré de renoncer à cet outil de valorisation statutaire d'un métier essentiel au fonctionnement des petites communes rurales, sans lui substituer un mécanisme permettant d'atteindre l'objectif fixé par le législateur.

Enfin, nous souhaitons compléter le texte en y intégrant de nouvelles mesures de simplification. En particulier, compte tenu de la crise sans précédent que traverse le logement dans notre pays, nous vous proposerons de renforcer considérablement l'ampleur et la portée des mesures de simplification du droit de l'urbanisme prévues par le texte.

Nous vous proposerons ainsi de reprendre une préconisation transpartisane du Sénat ouvrant aux communes la possibilité de transférer, pour certaines d'entre elles seulement, la compétence « plan local d'urbanisme » (PLU) à leur communauté de communes ou communauté d'agglomération de rattachement. Il s'agit, avec ce transfert « à la carte », de sortir de l'alternative actuelle entre conservation de la compétence PLU communale ou intercommunale en ouvrant la porte à des PLU territoriaux.

Afin de desserrer les contraintes en matière d'urbanisme et d'apporter des solutions aux fortes tensions sur le logement, nous portons également un amendement visant à permettre aux maires et présidents d'EPCI de déroger aux règles du PLU pour la construction de logements à usage exclusif de résidences principales dans les zones en tension, avec un avis conforme des autorités compétentes en matière d'urbanisme, plutôt que par décision

préfectorale sur quelques objectifs limités, comme le prévoirait le futur projet de loi Logement qui nous sera peut-être soumis dans les prochains mois par le Gouvernement.

Nous vous proposerons également d'adopter un amendement de notre collègue Guislain Cambier ayant pour objet d'ouvrir enfin la voie à la mise en œuvre de la future loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (Trace) trop longtemps différée par le Gouvernement, afin de réformer le dispositif du « zéro artificialisation nette » (ZAN) et de redonner des marges de manœuvre aux « maires bâtisseurs », notamment dans les petites communes.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, nous partageons l'objectif poursuivi au travers de ce texte. Mais la simplification ne consiste pas seulement à décomplexifier la complexification en ne faisant que déplacer quelques « curseurs » et alléger quelques obligations procédurales.

Mon collègue rapporteur, Jean-Michel Arnaud, va vous présenter les autres mesures prévues par le projet de loi.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Comme vient de le rappeler mon collègue, le projet de loi que nous examinons aujourd'hui s'inscrit dans une préoccupation ancienne du Sénat.

Depuis de nombreuses années, notre assemblée alerte sur l'accumulation continue des normes qui pèsent sur les collectivités territoriales. Cette inflation normative, qui se traduit à la fois par une multiplication des obligations et par une complexification croissante des procédures, finit par éloigner les élus locaux de leur mission première : agir concrètement au service de leurs concitoyens.

Chacun d'entre nous a bien conscience des conséquences néfastes de ce carcan normatif : chaque nouvelle norme, chaque nouvelle obligation, chaque nouveau schéma induisent des délais et des coûts supplémentaires, qui s'accompagnent bien souvent d'un véritable sentiment d'impuissance pour les élus de terrain. Les maires, en particulier, nous le rappellent régulièrement, ils consacrent toujours davantage de temps à satisfaire aux exigences administratives et toujours moins à conduire les projets attendus par leurs habitants ou à être simplement à leur contact.

Le Sénat n'est pas resté spectateur de cette évolution. Des États généraux de la simplification – ils ont abouti à la signature en 2023 d'une charte de la simplification entre le Sénat et le Gouvernement – aux Assises de la simplification organisées désormais chaque année, en passant par les nombreux rapports d'information de notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, nous avons constamment porté cette exigence de simplification. Nous nous réjouissons donc que le Gouvernement ait finalement décidé de s'emparer de ce sujet, même imparfaitement.

D'emblée, il faut pourtant le reconnaître avec lucidité, le texte qui nous est soumis comporte certes plusieurs avancées utiles, mais il ne constitue pas à lui seul la « thérapie de choc » que nombre d'élus locaux et nous-mêmes attendions ardemment.

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons d'ajuster et d'enrichir ce projet de loi.

Le titre Ier comporte plusieurs mesures destinées à simplifier le fonctionnement quotidien des collectivités territoriales et de leurs groupements, des mesures utiles et bienvenues, à l'instar de l'allongement des délais de convocation des conseils municipaux en cas d'élection d'un nouveau maire (article 4) ou encore de l'extension de la liste des compétences susceptibles d'être déléguées aux exécutifs communaux (article 8).

Pour autant, nous vous proposons d'aller plus loin, en introduisant plusieurs mesures nouvelles visant à donner davantage de souplesse aux élus locaux, notamment, en permettant aux communes de moins de 1 000 habitants ne disposant que d'un seul conseiller communautaire de délibérer pour désigner le conseiller suppléant, en s'affranchissant de la règle de « l'ordre du tableau » ; ou encore en rendant facultative la création d'un centre communal d'action sociale (CCAS) pour l'ensemble des communes. Cette mesure suscitera certes un débat, mais elle répond à une demande ancienne des élus, qui souhaitent pouvoir organiser l'action sociale communale selon des modalités mieux adaptées à la taille et aux besoins de leur territoire, ce qui permettrait de simplifier l'organisation quotidienne de la gestion de leur budget.

À l'article 11, nous proposerons un amendement visant à supprimer l'abaissement de trois ans à un an de la durée d'inactivité susceptible de justifier la dissolution d'une association syndicale autorisée (ASA) pour répondre à une demande forte de la fédération des ASA et pour prendre en compte la réalité du terrain.

Par ailleurs, nous ne pouvons que nous réjouir des avancées permises au travers de l'article 20, délégué à la commission des finances – je remercie l'implication du rapporteur pour avis Stéphane Sautarel sur ce sujet –, au bénéfice notamment des petites communes rurales.

Le titre V rassemble des mesures très diverses destinées à simplifier les services rendus aux usagers.

Les évolutions proposées en matière funéraire sont globalement positives, sans être révolutionnaires : elles permettront d'adapter certains points de la législation aux évolutions des pratiques et des besoins des familles, en assouplissant, par exemple, les conditions dans lesquelles les opérateurs funéraires peuvent intervenir en cas de décès à domicile.

Je vous proposerai toutefois de sécuriser davantage la mesure relative à l'obligation faite au maire, lors des procédures de reprise de sépulture en

terrain commun, notamment pour les indigents, d'informer les tiers susceptibles de faire connaître l'opposition du défunt à la crémation. À cette fin, il nous paraît nécessaire de préciser, à l'article 32, le rôle du maire et de renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de définir les modalités concrètes selon lesquelles le maire devra porter l'information à la connaissance des tiers.

Nous préciserons également, à l'article 34, les critères en vertu desquels le préfet pourra réguler l'implantation de nouveaux crématoriums, avec toujours l'objectif de répondre aux besoins de la population et de garantir la viabilité économique dudit projet.

Je terminerai par évoquer deux dispositions inscrites au sein du titre VI.

La première concerne le conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Chacun connaît le rôle important confié à cette instance dans la prévention de l'inflation normative. Il nous semble nécessaire de le conforter en obligeant le Gouvernement à tenir davantage compte de ses avis. Aussi, nous proposons que le Gouvernement soit tenu de motiver systématiquement son choix lorsqu'il décide de maintenir un texte dans une version qui aurait fait l'objet d'un premier avis défavorable du CNEN. Nous espérons ainsi que le Gouvernement réfléchira à deux fois avant de passer outre une alerte du CNEN sur le coût et l'impact technique d'un projet de nouvelle norme pour les collectivités territoriales.

Le dernier article du projet de loi concerne l'encadrement du droit syndical des agents occupant les fonctions de préfet et de sous-préfet. Là encore, il nous semble important d'ajuster le dispositif pour garantir un équilibre satisfaisant entre les droits reconnus à ces agents et les obligations particulières qui s'attachent à leurs fonctions.

Pour conclure, simplifier, c'est avant tout faire confiance aux élus locaux, reconnaître leur capacité d'initiative et leur donner les moyens d'agir plus efficacement au service de leurs territoires.

C'est dans cet esprit que nous avons travaillé, et c'est ce leitmotiv qui nous conduit à proposer la suppression d'au moins cinq articles, qui nous ont semblé inadaptés. C'est également cette conviction qui nous conduit à vous suggérer l'ajout d'au moins six dispositifs supplémentaires.

Au bénéfice de ces observations, et sous réserve de l'adoption des amendements que nous présenterons dans quelques instants, nous vous proposons d'adopter le projet de loi ainsi modifié.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis de la commission des finances. – En 2024, le rapport intitulé *Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions,* remis par Boris Ravignon, faisait état d'un « niveau de complexité préjudiciable » de ce qu'il est convenu d'appeler le millefeuille territorial.

Il engendre en effet des coûts annuels qu'il évalue à 6 milliards d'euros pour les collectivités et à 1,5 milliard d'euros pour l'État, soit 7,5 milliards d'euros au total.

Deux ans après, un Roquelaure de la simplification et une démarche « France simplification » plus tard, force est de constater – en tout cas en ce qui concerne les finances, mais visiblement également au-delà – que la montagne a accouché d'une souris.

Parmi les huit articles délégués à la commission des finances (les articles 18 à 24 et l'article 30), quatre ont déjà été adoptés par le Parlement, mais censurés ensuite par le Conseil constitutionnel pour vice de procédure. Ce n'est donc pas un quelconque Grand Soir de la simplification qui nous est proposé. L'ambition de la commission des finances a été plus modeste : faire de ce véhicule le réceptacle de quelques mesures utiles aux élus locaux, donc aux Français, qui ne pourraient prospérer autrement.

Ainsi, la commission des finances vous propose d'adopter cinq articles sans modification.

Elle vous propose d'adopter l'article 18, qui simplifie les modalités de versement des subventions aux structures qui portent les maisons France Services. Il ressort des remontées de terrain que nous devrions pouvoir alléger ces demandes de subvention.

Il en va de même pour l'article 20, qui élargit de manière bienvenue le nombre de communes et d'intercommunalités pouvant fusionner les budgets annexes « eau » et « assainissement », par un rehaussement du plafond, de 3 000 à 3 500 habitants, ouvrant droit à cette fusion. Le mécanisme devrait concerner 530 communes supplémentaires en plus des 31 778 communes entrant déjà potentiellement dans le champ de la mesure, ainsi que 56 EPCI supplémentaires en plus des 322 intercommunalités déjà visées.

La commission des finances propose aussi d'adopter l'article 22, qui permet à un syndicat mixte de prendre en charge ou de financer les études et les travaux des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre lui-même membre du syndicat mixte, pour sécuriser de nombreuses situations acquises.

Il en va de même pour l'article 23, qui permet aux collectivités de garantir les emprunts levés à l'agence France locale (AFL) au-delà de leur encours de dette chez cette agence, afin d'améliorer sa cotation et de diminuer son coût de refinancement.

Nous vous proposons enfin d'adopter l'article 24, qui prévoit d'assouplir les modalités de révision des attributions de compensation en cas de perte de base d'imposition. Cette mesure très ciblée ne concernerait que des cas très précis : seuls quatre EPCI seraient potentiellement visés, la ministre ayant d'ailleurs indiqué que seule la communauté de communes Alsace Rhin Brisach, touchée par la fermeture de la centrale de Fessenheim, serait

effectivement concernée. Nous attendons des précisions de Mme la ministre sur ce point.

La commission des finances vous propose d'adopter les trois autres articles, modifiés par les amendements qu'elle a adoptés.

Il en va ainsi pour l'article 19, qui vise à supprimer l'interdiction de cumul de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) avec d'autres subventions de l'État, modifié par mon amendement COM-284, visant à permettre aux commissions DETR de se réunir même lorsque certains sièges sont vacants, afin d'éviter de ralentir les procédures à la suite de renouvellements électoraux.

C'est également le cas pour l'article 21, qui ratifie l'ordonnance du 12 juin 2025 relative à la généralisation du compte financier unique (CFU) et procède à divers ajustements comptables qui en découlent dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), modifié par mon amendement COM-285, qui tend simplement à corriger une erreur matérielle.

Enfin, la commission des finances vous propose d'adopter l'article 30, qui prévoit de permettre la transmission aux collectivités et aux services et opérateurs de l'État compétents en matière d'habitat des données couvertes par le secret fiscal, notamment aux fins de lutter contre la vacance des logements.

J'en profite pour mentionner que j'ai déposé à l'article 8, dont je me suis saisi pour avis simple, un amendement COM-283 pour permettre – ce qui relève, selon moi, du bon sens – aux conseils régionaux et départementaux de déléguer à leur président les demandes de subvention à tout organisme financeur, et non aux seules subventions de l'État et d'autres collectivités territoriales. La commission des finances a donné un avis favorable à l'adoption de cet article, ainsi modifié.

La commission des finances vous propose, pour finir, d'adopter deux articles additionnels.

Le premier, après l'article 21, issu de deux amendements identiques du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et de notre collègue Michel Canévet, vise à permettre au préfet d'étendre le délai d'adoption du budget de la collectivité lorsque les circonstances le justifient.

Le second, après l'article 24, vise à permettre aux communes et aux établissements publics territoriaux (EPT) de la Métropole du Grand Paris (MGP) de réviser librement, en cas d'accord local, le montant du fonds de compensation des charges transférées (FCCT). C'est une mesure favorable aux libertés locales et aux communes isolées intégrées à la MGP en 2016.

En conclusion, je vous invite, chers collègues, à confirmer les propositions de la commission des finances.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteure pour avis de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport. – Votre commission a délégué à la commission de la culture l'examen de deux articles.

L'article 9, tout d'abord, autorise la région Bourgogne-Franche-Comté à déroger à titre expérimental aux règles de répartition des compétences entre l'assemblée délibérante et l'exécutif local pour une durée de cinq ans, afin de permettre au conseil régional de déléguer à son président le pouvoir d'attribuer diverses aides à destination des étudiants et des organismes de formation professionnelle.

En effet, en l'état actuel du droit, toute attribution individuelle d'aide aux étudiants ou aux organismes de formation relève exclusivement du conseil régional, qui doit délibérer sur chaque décision. Cette rigidité est de nature à créer des délais administratifs préjudiciables, notamment pour trois catégories d'aides : les aides à la mobilité internationale des étudiants, les aides aux étudiants en formations sanitaires et sociales, et les aides aux organismes accompagnant des demandeurs d'emploi dans des métiers en tension.

La commission de la culture souscrit à cet objectif de simplification, mais estime le recours à l'expérimentation injustifié. Elle propose donc un amendement modifiant directement l'article L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales afin d'élargir le champ des délégations possibles à l'ensemble des conseils régionaux, qui resteraient libres de s'en saisir ou non.

L'article 3 prévoit, quant à lui, deux séries de simplifications dans la procédure de création des périmètres délimités des abords : d'une part, la suppression de deux formalités – la consultation du propriétaire du monument et l'enquête publique pour les périmètres délimités des abords (PDA) en réduction ; d'autre part, la possibilité d'organiser une participation du public par voie électronique (PPVE) commune lorsque le PDA est élaboré concomitamment à un document d'urbanisme, évitant ainsi deux procédures parallèles largement redondantes.

La commission de la culture propose en complément un amendement permettant d'intégrer le règlement du PDA au sein du PLU, afin de regrouper en un document unique et lisible l'ensemble des règles applicables sur le territoire. Il s'agit d'une mesure déjà adoptée à l'unanimité par le Sénat l'année dernière dans le cadre de l'examen de la proposition de loi relative à l'exercice des missions des architectes des Bâtiments de France (ABF).

Cet allégement de la procédure de création des PDA est essentiel pour permettre le développement d'un outil pertinent, mais encore trop peu mobilisé. La commission de la culture vous propose de réécrire l'article 31 en ce sens.

M. Éric Kerrouche. – Nous partageons votre sentiment quant à la portée de ce texte. Si la norme n'est pas un problème, l'accumulation des normes en est un ; celle-ci est d'ailleurs régulièrement documentée par le

Conseil d'État, la Cour des comptes, appuyée par le rapport de Boris Ravignon.

S'il avait été demandé aux élus locaux de présenter des mesures de simplification, il est peu probable qu'ils aient choisi celles qui sont proposées par le Gouvernement. Si ce texte s'inscrit dans le prolongement des travaux du Roquelaure de la simplification, il n'en demeure pas moins disparate. Il comporte en effet certaines mesures de simplification, mais il ne constitue en rien l'acte III de la décentralisation, pas plus que ne le sera le projet de loi *visant à renforcer l'État local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics* que nous sommes censés examiner prochainement.

Certaines mesures ayant trait à la gestion des ressources humaines des collectivités, à l'urbanisme, à l'environnement peuvent être intéressantes, mais ne sont pas de nature à redonner du souffle aux élus locaux.

Je rejoins pour partie la position des rapporteurs. Nous proposons également des amendements de suppression de plusieurs articles, dont certains sont identiques aux amendements des rapporteurs. Nous vous présenterons également des amendements tendant à apporter des modifications bienvenues en matière de simplification.

Je l'ai dit hier lors de l'audition de la ministre, nous sommes en désaccord sur la possibilité de rendre la création des CCAS facultative, non pas par dogmatisme, mais parce qu'il nous semble une bonne chose qu'ils aient une personnalité morale distincte de celle de la commune.

Enfin, permettez-moi un mouvement d'humeur. Avec mes collègues Jacqueline Eustache-Brinio et Anne-Sophie Patru, nous avons déposé un amendement concernant la bonification des retraites des élus locaux.

On peut comprendre les difficultés rencontrées pour mettre en place la mesure que nous avons votée, à l'unanimité, l'année dernière lors de l'examen de la proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local. Néanmoins, il n'est pas compréhensible, alors que des engagements avaient été pris, que cette bonification ne s'applique pas au 1er janvier 2027 à tous les élus alors concernés. Nous nous étions alors assurés que cette bonification concernerait l'ensemble des maires ayant cessé leur mandat en mars 2026. Cette position est partagée par notre assemblée ; notre parole n'a pas été respectée sur ce point.

Nous déterminerons notre position en fonction du sort qui sera réservé à nos amendements et du texte qui nous sera proposé *in fine*.

M. Guy Benarroche. – Nous sommes loin d'une grande loi de décentralisation : sans parler d'un Grand Soir, nous sommes même loin d'un petit matin de la décentralisation, contrairement aux annonces du Gouvernement. On s'engage même plutôt, y compris avec le projet de loi visant à renforcer l'État local, dans une procédure de recentralisation

déconcentrée – un terme que j'utilise à mon escient depuis plus de deux ans sur l'ensemble des textes qui nous sont présentés, le Gouvernement déposant des textes en incohérence avec ses discours. Il est du devoir de la chambre des territoires de ne pas accepter de rentrer dans cette démarche. Le rapporteur du prochain texte – David Margueritte –, mes collègues présents aux auditions, les élus locaux, les associations d'élus estiment même que le Gouvernement ne manque pas de toupet de nous proposer un tel texte.

Je rejoins notre collègue Éric Kerrouche, ce projet de loi ressemble à un empilement de mesures disparates. D'un côté, certaines vont dans le sens d'une simplification, mais de l'autre, nous sommes fortement opposés à un certain nombre d'entre elles.

L'ensemble des mesures financières présentées par le rapporteur pour avis sont largement soutenues par les élus locaux. Nous les avions d'ailleurs défendues pour partie, pour ce qui nous concerne, lors de la discussion du projet de loi de finances. Sont également positives, ou à tout le moins, une grande partie des mesures relatives à ce que j'appellerai le soutien aux usagers dans les domaines funéraire, scolaire, du handicap.

En revanche, je m'attacherai à présenter deux points de vigilance importants. Premièrement – la ministre Françoise Gatel ne m'a pas démenti ; je ne sais si le Gouvernement modifiera le projet de loi –, le texte renforce de manière excessive les pouvoirs propres des présidents exécutifs, au détriment des assemblées délibératives. Sept articles sont visés. Sous couvert de simplification, il s'agit plutôt d'un certain recul démocratique.

Deuxièmement, le Gouvernement nous propose de rendre certaines voies de recours plus contraignantes, notamment s'agissant des procédures environnementales. Ce texte crée de nouvelles dérogations, voire des dérogations aux dérogations déjà existantes. Nous ne souhaitons pas détricoter un certain nombre de normes environnementales sous prétexte de simplification.

Nous proposons des amendements sur quasiment tous les volets abordés dans ce texte et le sort réservé à nos amendements déterminera notre vote.

M. Alain Marc. – Comme Éric Kerrouche l'a justement évoqué, la mise en application de la bonification des trimestres de retraite des élus locaux en 2027 pose plusieurs difficultés. Par ailleurs, j'ai été alerté hier par un maire, agriculteur retraité, qui a cessé ses fonctions. Alors qu'il devait percevoir environ 39 euros de la part de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec), il vient de se voir signifier par la Mutualité sociale agricole (MSA) que sa retraite de 1 200 euros était amputée de 59 euros. J'ai transmis cette information scandaleuse à Françoise Gatel. Rappelons que nombre d'agriculteurs, retraités ou non, assument la charge de maire.

Le président de l'association des maires et présidents de communautés de l'Aveyron (ADM12), également maire d'une petite communauté de communes de 5 000 habitants, m'a fait part d'un problème particulier. Sa communauté de communes compte, parmi ses compétences, la compétence scolaire. Or la commune dont il est maire voit ses effectifs scolaires augmenter considérablement. Il souhaiterait donc qu'elle puisse abonder le budget de la communauté de communes afin d'assumer cette charge, mais la direction départementale des finances publiques (DDFiP) ne le lui permet pas.

Une telle mesure serait-elle envisageable dans le cadre du projet de loi de simplification que nous examinons ?

Mme Anne-Sophie Patru. – Merci à nos rapporteurs pour leur travail sur ce texte très attendu par les élus locaux. Je représente le Sénat au sein du CNEN. Nous ne mesurons pas l'ampleur de la norme que nous parvenons à créer au moyen de nos propositions de loi. Dans ce contexte, toutes les dispositions susceptibles de renforcer les pouvoirs du CNEN me semblent particulièrement bienvenues.

Lors de mes visites auprès des élus et des nouveaux maires, je mesure combien les attentes sont grandes, notamment concernant la simplification du code de l'urbanisme. Les quelques mesures du texte qui vont dans ce sens me paraissent pertinentes.

Concernant les CCAS, mon appréciation diffère de celle d'Éric Kerrouche. Une structure ne fait pas à elle seule une politique. Alléger cette charge pour les petites communes me semble un bon signal à leur envoyer.

Par ailleurs, l'amendement que j'ai déposé avec Éric Kerrouche et Jacqueline Eustache-Brinio sur la bonification des retraites des élus locaux me semble également un signal important à envoyer. Jeudi dernier, lors de son audition devant la délégation aux collectivités territoriales, Françoise Gatel nous a dit qu'elle travaillait ardemment à faire avancer ce dossier, mais qu'un renfort ne serait pas inutile. Cet amendement viendra confirmer la volonté du Sénat de faire appliquer les dispositions qui ont été adoptées précédemment.

Enfin, un amendement de Sylvie Vermeillet adopté lors de l'examen de la proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local répond à la problématique qui vient d'être soulevée par Alain Marc concernant les agriculteurs. Mais nous nous heurtons de nouveau au problème des délais de publication des décrets.

Nous sommes très favorables à ce texte.

M. David Margueritte. – Je ne partage pas cet enthousiasme. Je ne crois pas que ce texte soit particulièrement attendu par les élus. Il passe d'ailleurs relativement inaperçu.

Comme Éric Kerrouche et Guy Benarroche l'ont souligné, nous sommes très loin des annonces du Premier ministre. Nous ressentons tous un sentiment de dissonance, voire de décalage complet entre le choc de simplification que nous pouvions attendre et la réalité de ce texte fourre-tout, qui s'apparente à un catalogue. Nous avons d'ailleurs contribué à ce phénomène, en profitant de cette occasion pour déposer un certain nombre d'amendements. Pour ma part, je l'ai fait notamment pour évoquer la fluidification du fonctionnement quotidien des régions. Nous nous sommes emparés de ce véhicule, à l'ampleur très modeste, pour tenter de résoudre quelques problèmes du quotidien.

Je salue particulièrement le travail des rapporteurs. Il est en effet difficile de travailler sur un texte aussi diffus, manquant de souffle et dénué de toute cohérence d'ensemble. Il fallait pourtant essayer d'améliorer le système là où cela était possible et d'apporter quelques réponses concrètes à des élus qui n'étaient pas particulièrement demandeurs, comme Éric Kerrouche l'a relevé, du type de mesures contenues dans le texte.

En réalité, ce projet de loi passe à côté de son objectif.

Le choc de simplification recherché était plutôt un choc de débureaucratisation. Les élus attendent en réalité un choc sur le fonctionnement quotidien des collectivités, notamment pour réduire l'empilement des différents schémas qui leur sont imposés. Or le texte ne le leur apporte pas.

Pour avoir géré des exécutifs locaux, nous avons tous pu mesurer combien les projets alimentaires territoriaux (PAT), les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), les schémas régionaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Sresri) ou encore les contrats de plan régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) non seulement orientent le quotidien des élus, mais augmentent le nombre de postes dans les collectivités territoriales. L'augmentation du nombre de postes dans la fonction publique territoriale, que l'on cite souvent comme un problème, est en effet aussi liée aux contrats créés pour mettre en œuvre ces schémas qui sont, pour certains, obligatoires, pour d'autres, facultatifs, pour d'autres encore, prescriptifs. Or le texte manque cette cible, qui est pourtant largement attendue par les élus.

Le texte passe également à côté de plusieurs principes fondateurs de la décentralisation, notamment la clause générale de compétence, et de problématiques comme les compétences croisées, qui rendent parfois l'action publique locale inefficace.

Ce texte est malgré tout relativement inoffensif ; il n'a pas suscité d'opposition, pour une raison simple : il ne contient pas de mesure très importante, mais plusieurs mesures d'ajustement technique.

Dire qu'il est attendu par les élus ne me semble donc pas correspondre à la réalité.

Enfin, je rejoins les propos de Jean-Michel Arnaud concernant le CNEN. Nous serions bien inspirés d'écouter davantage cette instance. Si nous l'écoutions, nous aurions d'ailleurs une autre vision du projet de loi *visant à renforcer l'État local*, dont je suis rapporteur, lequel est loin d'être inoffensif. Le CNEN a en effet émis un avis très critique sur la quasi-totalité de ses dispositions. Si l'amendement de Jean-Michel Arnaud avait été adopté auparavant, nous nous opposerions tous à ce texte, qui va à rebours de l'objectif de simplification annoncé. En effet, sous couvert de simplification, il crée une conférence départementale de dialogue obligatoire sur les services publics en réseau. Alors que nous attendons tous la réduction du nombre de schémas existants, il en crée un nouveau : la stratégie nationale d'aménagement du territoire. Enfin, alors que nous parlons tous de confiance à l'égard des collectivités territoriales, il instaure un pouvoir général de substitution des préfets en cas de carence de celles-ci. Par conséquent, nous pouvons nous interroger sur son bien-fondé ainsi que sur la pertinence des mesures annoncées.

L'amendement de Jean-Michel Arnaud concernant le CNEN me semble donc très utile.

M. Hussein Bourgi. – Une énigme m'assaille lorsque j'entends parler de simplification… En France, nous passons notre temps à parler de simplification, pour les collectivités comme pour les entreprises. Or, systématiquement, à chaque loi de simplification, les élus locaux comme les chefs d'entreprise et les syndicats déclarent être restés sur leur faim.

Le texte était certes attendu par les élus locaux, car on leur a vendu du rêve lors du Congrès des maires. Mais j'ai bien peur que ce rêve ne se soit transformé en courant d'air. La montagne a accouché d'une souris !

Quelques dispositions apporteront peut-être des améliorations à la marge, mais sans pour autant révolutionner et simplifier le fonctionnement des collectivités locales.

Comme David Margueritte l'a souligné, et comme notre collègue Nathalie Goulet nous le ferait remarquer si elle était parmi nous, les machins et les comités Théodule sont légion. Les élus passent de plus en plus de temps dans des réunions chronophages, sans savoir à quoi elles ont servi lorsqu'ils en sortent. Ils ne savent pas quelle a pu être l'utilité de tel ou tel dispositif, abandonné aussitôt créé.

À titre d'exemple, les anciens maires que je rencontre me parlent beaucoup du dispositif des « maires bâtisseurs ». Ce dispositif spécifique a été créé, pour être finalement supprimé au bout d'un an !

Nous sommes face à une situation baroque, dans laquelle des technocrates et des conseillers proposent des idées ou des concepts, que les

maires acceptent. Peu importe le nom du dispositif concerné, l'enjeu pour eux est que le chat attrape la souris… Mais en définitive, ils s'entendent dire qu'il n'y a plus de souris à attraper. Je pourrais ainsi multiplier les exemples.

Par ailleurs, j'ai interpellé Françoise Gatel hier matin sur la bonification des retraites des élus locaux. Si elle est assurément de bonne foi, certains de ses collègues au Gouvernement, qui ont leur mot à dire à ce sujet et n'ont jamais été élus avant d'être nommés ministres, ne peuvent pas comprendre la pertinence de ce dispositif. Or certaines personnes au sein de leurs administrations leur proposent de faire des économies. Mais c'est une politique de gribouille ! On sacrifie une génération entière d'élus municipaux qui ont arrêté leur mandat en mars dernier, ont fait liquider leur retraite et n'auront que leurs yeux pour pleurer.

Actuellement, j'écris aux maires de mon département, l'Hérault, pour leur dire de conseiller à leurs anciens élus de ne surtout pas liquider leur retraite avant le 1er janvier 2027.

Nous parlons de l'école de la confiance, de la République de la confiance. Le Président de la République et le Premier ministre défilent chaque année, au mois de novembre, comme les Bourgeois de Calais devant le Congrès des maires pour leur faire des déclarations d'amour. Mais si, à l'arrivée, cela ne se traduit pas par des actes, comment voulez-vous que les élus aient confiance !

Je nous demande donc d'être exigeants avec le Gouvernement et avec la ministre chargée de ce texte, malgré toute l'amitié que nous avons pour elle.

Les nouveaux élus attendent beaucoup de nous. Nous ne pouvons pas leur dire que ce texte n'était pas satisfaisant, mais que nous l'avons tout de même voté, car il s'agit du dernier acte de l'actuel quinquennat. Prenons garde à la fuite en avant. À chaque fois, les choses se passent ainsi, rien ne bouge, et nous ne nous en sortons jamais.

Mme Audrey Linkenheld. – J'ai également le privilège de représenter le Sénat au sein du CNEN. Je souscris à l'idée de renforcer le rôle de cette instance ainsi que sa relation avec le Gouvernement. L'idée d'obliger ce dernier à motiver ses décisions lorsqu'il ne suit pas l'avis du CNEN me paraît intéressante.

J'essaie de participer à ses réunions le plus assidûment possible, mais cela s'avère difficile, car il se réunit très souvent et est très sollicité.

Je forme d'ailleurs le vœu qu'à l'occasion du présent projet de loi de simplification, nous-mêmes, parlementaires, nous efforcions de ne pas le faire tripler de volume. Plusieurs exercices de simplification ont déjà eu lieu, dont certains n'ont jamais abouti, ou difficilement. En témoigne la loi de simplification de la vie économique, qui a eu bien du mal à avancer.

Nous mettons deux ans à débattre de ces textes, et en définitive la première chambre saisie peine à se rappeler ce dont elle a débattu initialement.

Je partage donc l'avis général, assez transpartisan, sur ce texte, mais je nous invite nous-mêmes à faire œuvre de simplification dans notre travail parlementaire, pour que nous ayons une chance d'avancer vers ce que les élus locaux attendent vraiment de nous, à savoir des changements concrets dans l'exercice de leurs fonctions.

M. Patrick Kanner. – La décentralisation devait être la mère de toutes les réformes, avait déclaré le Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale. Mais la montagne va accoucher d'une souris. Le compte n'y est pas, comme Éric Kerrouche l'a dit excellemment.

L'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas) fêtera ses cent ans cette année. Je salue son président, Luc Carvounas, maire d'Alfortville.

Pourquoi vouloir rendre les CCAS optionnels ? L'Unccas est une très vieille maison issue des bureaux de bienfaisance et d'aide sociale. Cet organisme a été imaginé à la Révolution pour laïciser la charité, autrefois l'apanage des paroisses. Il est d'une modernité extraordinaire. Rappelons qu'un CCAS se compose d'un conseil d'administration décisionnaire comportant pour moitié des élus communaux et intercommunaux et pour moitié des représentants de la société civile, notamment issus du secteur de la solidarité.

En rendant les CCAS optionnels, nous mettrons à bas un outil de démocratie participative très intéressant, sans que cela n'apporte aucune simplification. Bien au contraire, cela détruirait des politiques publiques sur le plan local. Nous nous opposerons donc fermement à cette idée, comme nous l'avions fait à l'époque du ministre François Rebsamen, qui l'avait émise alors même qu'il s'était montré très actif dans le CCAS de Dijon lorsqu'il était maire de cette ville.

Je voudrais que notre commission s'oppose fermement à cette mauvaise idée, et monte au front face à Françoise Gatel, si elle devait prospérer.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Nous constatons effectivement une véritable distorsion entre les attentes des élus et les propositions du Gouvernement. Ce n'est pas un choc de simplification, mais un choc sur la simplification ! De même, le projet de loi visant à renforcer l'État local ne sera pas un choc de décentralisation, mais un choc sur la décentralisation. On ajoute de la complexité à la complexité, et la confiance n'est pas au rendez-vous, alors même que les initiatives et libertés locales sont à l'origine de bien des changements dans notre pays. Les maires sont d'ailleurs les rares élus épargnés par la vindicte populaire.

Nous émettrons évidemment un avis favorable à l'amendement présenté par Éric Kerrouche, Jacqueline Eustache-Brinio et Anne-Sophie Patru sur la bonification des retraites des élus locaux. Cette situation est inacceptable !

Pour avoir participé à plusieurs gouvernements, j'ai pu observer quelquefois en fin de mandat certains hauts fonctionnaires qui essayaient de remettre en cause, au moyen de décrets, des décisions pourtant votées par le Parlement.

Le texte comporte toutefois quelques mesures d'urbanisme bienvenues. Nous ne pouvons pas rester au milieu du gué dans ce domaine, alors que le logement comme la construction traversent des crises majeures.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Comme l'a dit Anne-Sophie Patru, les élus ont de fortes attentes en matière de simplification. Or la réponse apportée n'est pas à la hauteur.

Néanmoins, ce texte, malgré toutes ses imperfections, ne sort pas de nulle part. Le ministre François Rebsamen avait pris plusieurs initiatives. Puis est arrivée la loi de simplification de la vie économique. Un premier décret a été publié, et Françoise Gatel nous a annoncé qu'un deuxième devrait le suivre durant l'été et un troisième en octobre.

Le présent projet de loi n'est évidemment pas assez ambitieux, notamment en matière de décentralisation. Comme l'a souligné David Margueritte, il ne requestionne pas les articulations entre les différents niveaux de collectivités locales. Mais il a le mérite d'exister, et nous pouvons nous appuyer sur certaines de ses mesures pour progresser sur des détails, certes techniques, mais utiles pour fluidifier le fonctionnement de nos collectivités territoriales.

Par ailleurs, comment voulez-vous que nous ayons une ambition législative forte dans le contexte politique actuel ? La plupart de nos collègues de l'Assemblée nationale, même les plus méritants, sont contraints à l'impuissance par les extrêmes des deux côtés. Il nous faut donc balayer devant notre porte. À une période où nous ne pouvons pas avancer collectivement, la politique des petits pas peut apporter, çà et là, des améliorations.

Concernant les retraites, nous sommes tous d'accord pour faire un peu pression sur le Gouvernement et exprimer aussi une forme de reconnaissance à l'égard des élus qui ont œuvré pendant des décennies et risquent de se retrouver pénalisés à vie s'ils ont liquidé leur retraite.

Il est bon par ailleurs de placer le Gouvernement face à ses responsabilités devant le CNEN. Lorsqu'il ne suit pas un avis défavorable de cette instance, il est normal qu'il motive sa décision. C'est aussi une façon élégante de mettre la pression sur l'État central. Le Parlement et les élus locaux ne sont pas des variables d'ajustement ; il faut donc qu'il justifie ses choix. Je crois que l'amendement portant sur ce sujet sera adopté à l'unanimité, ce dont je me réjouis.

Le cas des CCAS est en revanche plus compliqué. Ce n'est pas la première fois que ce type de disposition apparaît. Je vous propose de donner

aux collectivités territoriales la faculté de se saisir ou non de l'opportunité de créer, de suspendre ou de réorganiser leurs CCAS. Pourquoi cette proposition ? Parce qu'il s'agit d'une liberté locale. Nous demandons sans cesse plus de libertés locales. Certaines communes n'ont pas de CCAS, alors qu'elles ont plus de 1 500 habitants. C'est le cas dans mon département des Hautes-Alpes où les communes de 1 500 habitants sont peu nombreuses. La loi n'est donc pas mise en œuvre uniformément sur l'ensemble du territoire national.

En outre, une partie des moyens servant au fonctionnement des CCAS proviennent de subventions issues du budget général des communes. Une gestion communale est donc déjà à l'œuvre. Nous voulons simplifier les nomenclatures comptables, et donner aux collectivités la faculté de s'organiser de manière intégrée, sans se couper pour autant de la société civile, des unions départementales des associations familiales (Udaf) ou des personnes référentes des communes, qui pourront participer à ces démarches dans le cadre de commissions extramunicipales, sur le modèle de ce qui existe pour le sport ou l'accessibilité.

Rien n'empêche donc les collectivités locales de maintenir le système en l'état. Celles qui le souhaitent pourront simplement mettre en œuvre une gestion intégrée, au moyen d'une commission *ad hoc* ; d'autres pourront également transférer la compétence du CCAS à un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) si cela s'avère nécessaire et conforme aux vœux des élus locaux.

Je vous invite à suivre la position des rapporteurs sur ce point.

M. Patrick Kanner. – Il y a une erreur d'appréciation de la part du rapporteur sur le pouvoir de décision qui s'exerce au sein des CCAS. Les administrateurs de la société civile qui appartiennent à un CCAS votent comme les élus et sont donc partie prenante de la décision publique. *A contrario*, les commissions extramunicipales sont consultées seulement pour avis. Cela change tout !

Mme Muriel Jourda, présidente. – En effet, ce n'est pas tout à fait la même chose. Mais il n'est pas anormal de considérer qu'en définitive ce sont ceux qui rendent des comptes, c'est-à-dire les élus, qui doivent avoir la main sur les décisions politiques.

Vous l'avez rappelé, le CCAS a pris la suite de la charité paroissiale. L'action sociale a donc toujours existé et a pris des formes diverses. Nous pouvons être attachés à une forme particulière, mais nous pouvons également estimer qu'elle peut évoluer et que cela reste à la main des communes. Nous aurons ce débat dans l'hémicycle.

Concernant le périmètre de ce projet de loi, ce texte disparate comportant 38 articles, son périmètre contient 36 items.

Mme Cécile Cukierman. – Ce texte est un texte fourre-tout, comme plusieurs de nos collègues l'ont souligné. Nous pouvons d'ailleurs nous interroger sur le rapport entre l'article 38 et le reste du texte. Il ne s'agit en effet nullement d'un article de simplification en lien avec les collectivités territoriales.

Il existe plusieurs manières d'aborder ce projet de loi : soit en le complétant, soit en appliquant l'article 45 de la Constitution, pour l'évacuer et passer à autre chose. Cela ne me paraît pas sérieux, d'autant que ce n'est pas la première fois que l'utilisation et l'interprétation de l'article 45 nous interpellent. Il est d'ailleurs arrivé que le Conseil constitutionnel déclare que son application à un amendement donné n'avait pas lieu d'être.

Devons-nous nous censurer *a priori*, ou bien laisser à ceux dont c'est la responsabilité constitutionnelle le soin d'appliquer cette censure ? Telle est la question que je pose.

La façon dont l'article 45 de la Constitution sera utilisé ce matin ne me paraît ni sérieuse ni respectueuse du travail de nos collègues.

Je ne demanderai pas pourquoi certains amendements auront été déclarés irrecevables en application de cet article, quand d'autres ne l'auront pas été. Mais il s'agit là d'un vrai débat politique. Des choix ont été faits, qui n'ont pas été discutés collectivement en amont et sur lesquels nous ne sommes pas entendus.

Le mot « transpartisan » est certes très présent dans l'actualité politique depuis deux ans, mais j'en reste, pour ma part, à la définition de l'intérêt général. Servons-nous, oui ou non, l'intérêt général et en définissons-nous le périmètre ? La réponse est : « non ».

Certains collègues, par chance ou parce qu'ils appartiennent au « bon » groupe, seront épargnés par l'application de l'article 45. Nous nous retrouverons en séance. Je vous laisserai écrire le texte comme bon vous semble, avec toute la souplesse nécessaire. Mais trop c'est trop. Je saisirai donc le président du Sénat avec la liste des amendements concernés.

Mme Muriel Jourda, présidente. – L'article 38 n'est probablement pas un article de simplification, mais il n'est pas rare que le contenu de certains textes ne corresponde pas à leur titre. C'est le choix du Gouvernement. En l'occurrence, le présent texte aurait pu s'intituler « Diverses dispositions concernant les collectivités territoriales » sans que cela ne choque personne. Ce point est sans rapport avec l'application de l'article 45.

Toutefois, ce n'est pas parce que le Gouvernement choisit d'insérer dans le texte un article qui n'est pas tout à fait conforme à son titre que nous pouvons nous passer de cette application. Comment définir le périmètre, dans ces conditions ? Ce n'est pas simple, d'autant que, comme je vous l'ai dit, le texte comporte 36 items différents. Le périmètre le reprend donc presque article par article.

Ensuite, la question de savoir si telle ou telle disposition présente un lien direct ou indirect avec le texte peut donner lieu à des discussions, et parfois à des désaccords. Il arrive aussi parfois que nous trouvions des accords, mais que le Conseil constitutionnel tranche dans un sens opposé au nôtre. Je vous renvoie à l'ouvrage de Guy Carcassonne et Marc Guillaume sur la Constitution, qui formule des critiques sur la définition de l'article 45 par le Conseil constitutionnel. Il n'y a donc pas à cet égard de vérité révélée.

Une fois le périmètre défini, les rapporteurs s'interrogent sur chaque amendement, et des divergences d'appréciation peuvent s'exprimer, notamment concernant le lien indirect de chacun avec le texte. Cela peut donner lieu à contestation.

Les amendements visés n'émanent pas forcément de tel groupe ou de tel autre. Les amendements jugés recevables proviennent de tous les groupes, et sont parfois transpartisans, même si cet aspect transpartisan ne peut englober l'ensemble de l'action politique, comme vous l'avez justement fait observer.

En définitive, l'exercice n'est pas simple, mais il n'est pas nécessairement de mauvaise foi.

Comme c'est l'usage, il me revient donc, mes chers collègues, de vous indiquer quel est le périmètre indicatif du projet de loi.

Je vous propose de considérer que ce périmètre inclut des dispositions relatives à la procédure de modification des statuts des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ; aux règles applicables à l'élection des membres de l'exécutif des EPCI ; aux délais et aux conditions dans lesquelles sont convoqués les organes délibérants des collectivités territoriales ; aux modalités de simplification, de planification, d'adoption, d'élaboration, de révision et d'application des documents d'urbanisme ; aux modalités de transfert des compétences entres communes et EPCI ; aux délégations, par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de compétences aux exécutifs locaux ; aux règles applicables aux conseils et commissions dans lesquels sont appelés à siéger les élus locaux ainsi qu'aux organes consultatifs des collectivités territoriales et de leurs groupements ; aux règles applicables aux associations syndicales de propriétaires et aux syndicats d'assainissement des voies privées ; à la détermination de l'autorité compétente en matière de police administrative de la circulation ; aux mesures visant à simplifier le recrutement des agents publics ; à la fin des fonctions des agents occupant un emploi fonctionnel dans la fonction publique territoriale ; aux informations fournies aux organes délibérants des collectivités territoriales concernant les évolutions de carrière des agents publics ; au cadre statutaire applicable aux secrétaires généraux de mairie ; aux modalités de versement des subventions aux structures portant les maisons France Services ; aux conditions d'octroi de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ; aux modalités de demande et d'obtention, par les collectivités territoriales et leurs

groupements, de subventions versées par tout financeur public ; aux règles dérogatoires au principe de création d'une régie distincte pour chaque service public industriel et commercial ; aux dispositions relatives à l'instauration du compte financier unique ; aux modalités de prise en charge par un syndicat mixte, pour le compte de communes membres d'un EPCI appartenant audit syndicat mixte, de dépenses de rénovation de bâtiments communaux ; aux conditions d'octroi des garanties accordées par les collectivités et leurs groupements ; aux dispositions régissant l'activité de l'Agence France Locale ; à la sécurisation juridique des organes de gouvernance intercommunaux ; aux transferts financiers internes aux ensembles intercommunaux ; aux transferts de données entre les collectivités territoriales et leurs groupements d'une part, et d'autres personnes publiques d'autre part ; au zonage d'une commune au sein d'un parc naturel national et d'un parc naturel régional ; à la publicité des conventions d'aides personnalisées au logement ; au régime des biens sans maître ; à l'implantation des stations de transfert d'énergie par pompage dans les territoires soumis à la loi Littoral ; au régime du périmètre délimité des abords (PDA) ; aux reprises de sépulture en terrain commun par le maire ainsi qu'aux conditions dans lesquelles le maire peut faire procéder à la crémation du corps du défunt ; aux obligations auxquelles sont assujettis les opérateurs funéraires ; aux règles encadrant la création et l'extension de crématoriums ; à l'action sociale éducative et aux caisses des écoles ; aux modalités d'attribution des droits en matière de handicap et de perte d'autonomie ; à la gouvernance, au fonctionnement et aux prérogatives du Conseil national d'évaluation des normes ; aux droits syndicaux des agents exerçant les fonctions de préfet et de sous-préfet.

En revanche, ce périmètre ne comprend pas, notamment, les dispositions relatives à la fiscalité locale.

Y a-t-il des objections ?

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je souhaiterais évoquer un point de méthode. Vous envoyez habituellement aux groupes politiques le périmètre la veille au soir. Serait-il possible de nous envoyer le document directement dans nos boîtes mail ? Cela vous paraît-il envisageable ?

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous pouvons tout faire, nous pouvons également demander à vos groupes de vous envoyer ce qu'ils reçoivent…

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Il était 19 h 10 !

Mme Muriel Jourda, présidente. – Toutefois, le problème soulevé par Cécile Cukierman n'aurait pas été résolu pour autant. Notre collègue conteste en effet non pas le périmètre en lui-même, mais le lien, notamment indirect, qui peut être ou non établi avec le texte. Néanmoins, il est effectivement possible d'envoyer directement le périmètre aux membres de la commission.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Nous avons souvent des choses à dire concernant l'application de l'article 45 de la Constitution. Tout le monde n'ayant pas pu prendre connaissance du périmètre, son approbation me semble particulièrement importante.

Mme Muriel Jourda, présidente. – J'ai demandé si ce périmètre soulevait des objections. Il ne m'a pas semblé que tel était le cas. En outre, comme je l'ai indiqué, je ne vois pas comment nous pourrions nous y opposer, étant entendu qu'il reprend presque intégralement chaque article du texte. La contestation porte sur le lien indirect susceptible ou non d'être établi avec le texte.

Sauf si quelqu'un s'oppose au périmètre lui-même, je vous propose donc de le définir comme indiqué précédemment.

Le périmètre est adopté.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Je comprends les réserves exprimées sur l'article par les amendements identiques de suppression COM-90 rectifié *bis* et COM-195. Toutefois, notre amendement COM-309 y répond, puisqu'il le sécurise juridiquement. Dès lors, avis défavorable sur les deux amendements identiques.

M. Guy Benarroche. – Je ne retirerai pas mon amendement. La solution que vous proposez est certes mieux-disante que le texte initial, mais elle ne garantit pas un fonctionnement correct pour les commissions de délégation de service public et les commissions d'appel d'offres. Pour éviter l'absence de quorum, il aurait été possible, par exemple, d'augmenter le délai avant l'envoi des convocations, sans rendre pour autant le mode de fonctionnement de ces instances moins démocratique.

Les amendements identiques COM-90 rectifié bis *et COM-195 ne sont pas adoptés.*

L'amendement COM-309 est adopté.

L'article 1er est ainsi rédigé.

Après l'article 1er

L'amendement COM-276 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – C'est un amendement excellent, mais nous sommes obligés de le déclarer irrecevable au vu du périmètre du projet de loi. M. Marseille pourrait utilement le redéposer sur le projet de loi visant à renforcer l'État local.

Article 2

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Les amendements COM-49 rectifié, COM-54 rectifié et COM-91 rectifié *bis* sont identiques à notre amendement de suppression COM-310. Avis favorable, par conséquent.

Les amendements identiques COM-310, COM-49 rectifié, COM-54 rectifié et COM-91 rectifié bis *sont adoptés. En conséquence, les amendements COM-50 rectifié et COM-177 rectifié* ter *deviennent sans objet.*

L'article 2 est supprimé.

Après l'article 2

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-163 rectifié.

L'amendement COM-163 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Article 3

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-176 rectifié *ter* ainsi qu'aux amendements identiques COM-172 rectifié *ter* et COM-263 rectifié *bis.*

L'amendement COM-176 rectifié ter *n'est pas adopté, non plus que les amendements identiques COM-172 rectifié* ter *et COM-263 rectifié* bis.

L'amendement de coordination COM-311 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-173.

L'amendement COM-173 n'est pas adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 3

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-78 qui reprend la proposition de loi visant à garantir la liberté de vote des conseillers communautaires, déposée sur le Bureau du Sénat en 2024.

L'amendement COM-78 est adopté et devient article additionnel.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques COM-34 et COM-81 rectifié.

Les amendements identiques COM-34 et COM-81 rectifié sont adoptés et deviennent article additionnel.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques COM-47 rectifié *bis*, COM-87 rectifié *quinquies*, COM-161 rectifié *bis*, COM-188 rectifié *quinquies*, COM-196 rectifié *bis* et COM-259 rectifié, identiques à notre amendement COM-312.

Les amendements identiques COM-312, COM-47 rectifié bis, *COM-87 rectifié* quinquies, *COM-161 rectifié* bis, *COM-188 rectifié* quinquies, *COM-196 rectifié* bis *et COM-259 rectifié sont adoptés et deviennent article additionnel.*

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques COM-35 et COM-82 rectifié.

Les amendements identiques COM-35 et COM-82 rectifié sont adoptés et deviennent article additionnel.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-104 rectifié *bis.*

L'amendement COM-104 rectifié bis *n'est pas adopté.*

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-185 rectifié ainsi qu'à l'amendement COM-257 rectifié. Nous expliciterons cet avis en séance.

L'amendement COM-185 rectifié n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-257 rectifié.

Article 4

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-197.

L'amendement COM-197 n'est pas adopté.

L'article 4 est adopté sans modification.

Après l'article 4

L'amendement COM-288 rectifié bis, *les amendements identiques COM-13 rectifié* ter, *COM-38 et COM-107 rectifié* quater, *l'amendement COM-264 rectifié, et les amendements identiques COM-37 et COM-147 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-175 rectifié.

L'amendement COM-175 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-174.

L'amendement COM-174 est adopté et devient article additionnel.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-255 rectifié.

L'amendement COM-255 rectifié n'est pas adopté.

Article 5

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Je remercie les auteurs d'avoir déposé des amendements identiques de suppression COM-51 rectifié, COM-55 rectifié et COM-298 à notre amendement COM-313. Avis favorable.

Les amendements identiques COM-313, COM-51 rectifié, COM-55 rectifié et COM-298 sont adoptés. En conséquence, l'amendement COM-178 rectifié ter *devient sans objet.*

L'article 5 est supprimé.

Après l'article 5

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-79 rectifié *quater* identique à notre amendement COM-314.

Les amendements identiques COM-314 et COM-79 rectifié quater *sont adoptés et deviennent article additionnel.*

Article 6

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-56 rectifié.

L'amendement COM-56 rectifié n'est pas adopté.

L'amendement COM-315 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 6

L'amendement COM-58 rectifié bis *est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

Article 7

L'article 7 est adopté sans modification.

Après l'article 7

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-198.

L'amendement COM-198 n'est pas adopté.

Article 8

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Tous les amendements déposés sur cet article ont pour point commun de viser à donner plus de liberté de délégation de compétences aux organes délibérants des exécutifs locaux.

L'article 8 prévoit d'ajouter des compétences délégables aux exécutifs locaux : maires, présidents de conseils départementaux ou régionaux. Nous avons choisi de nous en tenir là, mais de nombreuses initiatives de nos collègues, que nous saluons, tendent à ajouter de nouvelles compétences. Avis favorable aux amendements identiques COM-5 rectifié, COM-17 rectifié *bis* et COM-289 rectifié, qui ajoutent de la souplesse à la gestion des collectivités.

Les amendements identiques COM-5 rectifié, COM-17 rectifié bis *et COM-289 rectifié sont adoptés.*

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – En revanche, avis défavorable à l'amendement COM-199 qui réduit la portée des délégations, à l'inverse de l'objectif poursuivi par cet article.

Je salue le travail de notre collègue Stéphane Sautarel et de la commission des finances. Avis favorable aux amendements identiques COM-283, COM-230 rectifié *ter*, COM-148 rectifié *ter* et COM-73 rectifié *quater*, qui visent à aligner le régime des demandes de subvention des départements et des régions sur celui, plus libéral, applicable aux communes et intercommunalités.

Avis favorable à l'amendement COM-300 rectifié, à l'amendement COM-303 rectifié et à l'amendement COM-219 rectifié *bis*, ainsi qu'aux amendements identiques COM-71 rectifié *ter* et COM-222 rectifié *bis*.

Avis favorable également aux amendements identiques COM-127 rectifié *bis* et COM-232 rectifié *bis*, de même qu'à l'amendement COM-218.

L'amendement COM-199 n'est pas adopté.

Les amendements identiques COM-283, COM-230 rectifié ter, *COM-148 rectifié* ter *et COM-73 rectifié* quater, *les amendements COM-300 rectifié, COM-303 rectifié, COM-219 rectifié* bis, *les amendements identiques COM-71 rectifié* ter *et 222 rectifié* bis, *les amendements identiques COM-127 rectifié* bis *et COM-232 rectifié* bis, *et l'amendement COM-218 sont adoptés.*

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 8

Les amendements identiques COM-72 rectifié bis *et COM-223 rectifié, et les amendements identiques COM-187 rectifié* quater *et COM-200 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-214.

L'amendement COM-214 est adopté et devient article additionnel.

Article 9

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je propose que la commission prenne acte des résultats des travaux de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport sur les articles qui lui ont été délégués et adopte l'article 9 tel que rédigé par les amendements identiques COM-333 et COM-133.

Les amendements identiques COM-333 et COM-133 sont adoptés. En conséquence, les amendements COM-85, COM-249, COM-70 rectifié et COM-228 rectifié deviennent sans objet.

L'article 9 est ainsi rédigé.

Article 10

L'article 10 est adopté sans modification.

Article 11

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-16 rectifié *bis* identique à notre amendement COM-317.

Les amendements identiques COM-317 et COM-16 rectifié bis *sont adoptés, de même que l'amendement rédactionnel COM-318.*

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

L'amendement de coordination COM-319 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 12

Les amendements COM-59 rectifié bis, *COM-139, COM-138, COM-164, COM-166, les amendements identiques COM-60 rectifié* bis *et COM-266 rectifié, les amendements COM-149, COM-168 rectifié* quater, *COM-169 rectifié* quater, *COM-170 rectifié* quater, *COM-171 rectifié* quater, *COM-224, COM-227, COM-160, COM-246, COM-167, COM-215, COM-216, COM-226, COM-245, COM-247, COM-244 et COM-242 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

Article 13

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-115. Cet article contient, pour une fois, une véritable mesure de simplification qui nous paraît utile.

L'amendement COM-115 n'est pas adopté.

L'article 13 est adopté sans modification.

Après l'article 13

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques COM-74 rectifié *bis* et COM-237 rectifié, qui tendent vers une simplification en matière de gestion des ressources humaines, et à l'amendement COM-155 s'il est rectifié pour le rendre identique aux autres.

M. Éric Kerrouche. – Je le rectifie en ce sens.

Les amendements identiques COM-74 rectifié bis, *COM-237 rectifié et COM-155, sont adoptés et deviennent article additionnel.*

Article 14

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement COM-320 vise à rendre explicite la règle selon laquelle les centres de gestion conserveront la faculté d'organiser une épreuve d'orale d'entretien pour sélectionner les candidats aux concours de la fonction publique territoriale. L'État central veut en effet supprimer ces épreuves orales. Or les associations d'élus nous disent que rien ne vaut de telles épreuves pour se faire une idée sur un candidat.

M. Hussein Bourgi. – Tout à fait.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Nous laissons donc à chaque échelon de collectivité locale la faculté de procéder comme elle l'entend. Ne supprimons pas des épreuves orales si elles peuvent constituer une bonne voie de recrutement.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous sommes d'accord.

L'amendement COM-320 est adopté.

L'article 14 est ainsi rédigé.

Après l'article 14

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement COM-102 rectifié *quater* est satisfait. Avis défavorable.

L'amendement COM-102 rectifié quater *n'est pas adopté.*

Article 15

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable aux amendements COM-6 rectifié, COM-32 rectifié, COM-116 rectifié, COM-201 et COM-248 qui sont identiques à notre amendement COM-321. Il s'agit de maintenir le congé spécial, conformément au souhait des associations d'élus locaux. Des dispositions transitoires demeurent néanmoins nécessaires, c'est la raison pour laquelle nous ne proposons pas la suppression totale de l'article 15.

Les amendements identiques COM-321, COM-6 rectifié, COM-32 rectifié, COM-116 rectifié, COM-201 et COM-248 sont adoptés.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 16

L'article 16 est adopté sans modification.

Après l'article 16

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-156 et COM-238 rectifié.

Les amendements identiques COM-156 et COM-238 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-306 rectifié *bis.*

L'amendement COM-306 rectifié bis *n'est pas adopté.*

Article 17

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement de suppression COM-131, identique à notre amendement COM-322.

Les amendements identiques COM-322 et COM-131 et sont adoptés. En conséquence, l'amendement COM-271 rectifié devient sans objet.

L'article 17 est supprimé.

Après l'article 17

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-157 et COM-240.

Les amendements identiques COM-157 et COM-240 ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-52 rectifié bis *et COM-41 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

Article 18

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je propose que la commission prenne acte des résultats des travaux de la commission des finances sur les articles qui lui ont été délégués et adopte les articles 18, 20, 22, 23 et 24 sans modification.

L'article 18 est adopté sans modification.

Article 19

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je propose que la commission prenne acte des résultats des travaux de la commission des finances et adopte l'article 19 tel que rédigé par l'amendement COM-284.

L'amendement COM-284 est adopté.

L'article 19 est ainsi rédigé.

Après l'article 19

Les amendements identiques COM-61 rectifié bis*, COM-117 et COM-267 rectifié, les amendements identiques COM-62 rectifié* bis *et COM-118, les amendements COM-296 et COM-165 rectifié ne sont pas adoptés.*

Article 20

L'article 20 est adopté sans modification.

Après l'article 20

L'amendement COM-260 rectifié n'est pas adopté.

Article 21

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je propose que la commission prenne acte des résultats des travaux de la commission des finances et adopte l'article 21 tel que modifié par l'amendement COM-285.

L'amendement COM-86 n'est pas adopté.

L'amendement COM-285 est adopté.

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 21

Mme Muriel Jourda, présidente. **–** Je propose que la commission prenne acte des résultats des travaux de la commission des finances et adopte les amendements identiques COM-120 rectifié et COM-270 rectifié *bis* tendant à insérer un article additionnel.

L'amendement COM-130 rectifié n'est pas adopté.

Les amendements identiques COM-120 rectifié et COM-270 rectifié bis *sont adoptés et deviennent article additionnel.*

Article 22

L'article 22 est adopté sans modification.

Article 23

L'article 23 est adopté sans modification.

Article 24

Les amendements identiques de suppression COM-57 rectifié et COM-119 ne sont pas adoptés.

L'article 24 est adopté sans modification.

Après l'article 24

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je propose que la commission prenne acte des résultats des travaux de la commission des finances et déclare irrecevables les amendements COM-299, COM-241 rectifié, les amendements identiques COM-109 rectifié *ter* et COM-128, les amendements COM-129, COM-297 et l'amendement COM-229 tendant à insérer des articles additionnels après l'article 24. Je propose par ailleurs qu'elle adopte l'amendement *COM-286*.

Les amendements COM-299, COM-241 rectifié, les amendements identiques COM-109 rectifié ter *et COM-128, les amendements COM-129, COM-297 et COM-229 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

L'amendement COM-286 est adopté et devient article additionnel.

Les amendements identiques COM-15, COM-19 rectifié, COM-121 et COM-189 rectifié ter *ne sont pas adoptés, non plus que les amendements identiques COM-76 rectifié* bis*, COM-152 et COM-250 rectifié.*

Article 25

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je propose que la commission prenne acte des travaux de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur l'article qui lui a été délégué et adopte l'article 25 sans modification. Je propose également que la commission déclare irrecevables l'amendement COM-111 rectifié *quater* portant article additionnel après l'article 25, ainsi que l'amendement COM-208 rectifié *ter*.

L'article 25 est adopté sans modification.

Après l'article 25

Les amendements COM-111 rectifié quater *et COM-208 rectifié* ter *sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

L'amendement COM-234 rectifié bis *n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-243 rectifié* bis.

Article 26

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-205.

L'amendement COM-205 n'est pas adopté.

L'article 26 est adopté sans modification.

Après l'article 26

L'amendement COM-179 rectifié ter *est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Plusieurs amendements prévoient des initiatives de simplification en matière d'urbanisme. Nous émettrons un avis favorable à tous ces amendements, à une exception près.

Avis favorable à l'amendement COM-210 rectifié *ter*.

L'amendement COM-210 rectifié ter *est adopté et devient article additionnel.*

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable également à l'amendement COM-265 rectifié.

L'amendement COM-265 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-43 rectifié *ter*.

L'amendement COM-43 rectifié ter *n'est pas adopté.*

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-42.

L'amendement COM-42 est adopté et devient article additionnel.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-45 rectifié *ter*.

L'amendement COM-45 rectifié ter *est adopté et devient article additionnel.*

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement COM-323 est particulièrement important pour l'urbanisme. Je développerai ce point en séance.

L'amendement COM-323 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-44 rectifié *ter*.

L'amendement COM-44 rectifié ter *est adopté et devient article additionnel.*

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques COM-64 rectifié *bis*, COM-141 rectifié *bis* et COM-268 rectifié.

Les amendements identiques COM-64 rectifié bis*, COM-141 rectifié* bis *et COM-268 rectifié sont adoptés et deviennent article additionnel.*

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-235 rectifié.

L'amendement COM-235 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-261 rectifié *ter*. Je fournirai davantage d'explications à ce propos en séance.

L'amendement COM-261 rectifié ter *est adopté et devient article additionnel.*

Article 27

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-97.

L'amendement COM-97 n'est pas adopté.

L'article 27 est adopté sans modification.

Article 28

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-100 rectifié *bis*.

L'amendement COM-100 rectifié bis *n'est pas adopté.*

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – De même, avis défavorable à l'amendement COM-112.

L'amendement COM-112 n'est pas adopté.

L'article 28 est adopté sans modification.

Après l'article 28

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-101 rectifié *bis*.

L'amendement COM-101 rectifié bis *n'est pas adopté.*

Les amendements COM-99 rectifié bis *et COM-113 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

Article 29

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement de suppression COM-324 vise un dispositif qui est comparable à celui que l'Assemblée nationale et le Sénat s'apprêtent à adopter définitivement dans le cadre de l'examen de la proposition de loi *visant à relancer les investissements dans le secteur de l'hydroélectricité pour contribuer à la transition énergétique*. Il est donc sans objet.

L'amendement COM-324 est adopté.

L'article 29 est supprimé.

Après l'article 29

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques COM-39 rectifié *bis* et COM-108 rectifié *bis*.

Les amendements identiques COM-39 rectifié bis *et COM-108 rectifié* bis *sont adoptés et deviennent article additionnel.*

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable également à l'amendement COM-103 rectifié *bis*.

L'amendement COM-103 rectifié bis *est adopté et devient article additionnel.*

Les amendements identiques COM-220 rectifié et COM-153 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution, de même que les amendements identiques COM-221 rectifié et COM-154 rectifié, et l'amendement COM-209 rectifié quater.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-275.

L'amendement COM-275 est adopté et devient article additionnel.

Article 30

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je propose que la commission prenne acte des travaux de la commission des finances et adopte l'article 30 qui lui a été délégué tel que modifié par l'amendement COM-287.

L'amendement COM-96 n'est pas adopté.

L'amendement COM-287 est adopté.

L'article 30 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 30

L'amendement COM-2 rectifié bis est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution, de même que les amendements identiques COM-217 et COM-69 rectifié.

Article 31

Mme Muriel Jourda, présidente. –Je propose que la commission prenne acte des travaux de la commission de la culture et adopte l'article 31 qui lui a été délégué tel que rédigé par l'amendement COM-334.

L'amendement COM-334 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-30 rectifié quinquies devient sans objet.

L'article 31 est ainsi rédigé.

Après l'article 31

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je propose que la commission déclare irrecevables les amendements COM-207 rectifié *ter*, COM-183 rectifié *quater*, COM-184 rectifié *quater*, COM-211 rectifié *ter,* COM-28 rectifié *septies*, COM-29 rectifié *quinquies,* de même que les amendements identiques COM-65 rectifié *bis* et COM-206 irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Les amendements COM-207 rectifié ter, *COM-183 rectifié* quater, *l'amendement COM-184 rectifié* quater, *COM-211 rectifié* ter, *COM-28 rectifié* septies, *COM-29 rectifié* quinquies, *les amendements identiques COM-65 rectifié* bis *et COM-206 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution*

Article 32

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-194 rectifié *bis.*

L'amendement COM-194 rectifié bis *n'est pas adopté.*

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – L'amendement COM-325 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités selon lesquelles les maires devront informer les tiers en cas de reprise d'une sépulture en terrain commun.

L'amendement COM-325 est adopté.

L'article 32 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 32

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-135, qui contient une proposition intéressante de Victorin Lurel, lequel a beaucoup travaillé sur les questions funéraires.

L'amendement COM-135 est adopté et devient article additionnel.

Article 33

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-136 rectifié.

L'amendement COM-136 rectifié est adopté.

L'article 33 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 33

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-134 rectifié.

L'amendement COM-134 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – L'amendement COM-137 contient une demande de rapport : avis défavorable.

L'amendement COM-137 n'est pas adopté.

Article 34

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis favorable aux amendements COM-193 rectifié *ter* et COM-89 rectifié *bis* qui ont été rendus identiques à notre amendement COM-326.

Les amendements identiques COM-326, COM-193 rectifié ter *et COM-89 rectifié* bis *sont adoptés.*

L'article 34 est ainsi rédigé.

Article 35

L'amendement COM-327 est adopté.

L'article 35 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 35

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – L'amendement COM-328 vise à rendre facultative pour l'ensemble des communes la création d'un CCAS. Toute commune pourra ainsi décider, si elle le souhaite, par délibération de son conseil municipal, de dissoudre son CCAS existant. Dans l'hypothèse où elle aurait procédé à la dissolution de son centre ou si elle n'a pas déjà créé un tel centre, la commune sera tenue d'assurer directement les missions du CCAS ou de les transférer à un centre intercommunal d'action sociale.

Dans un souci de préserver, dans les communes de plus de 1 500 habitants, l'association des représentants associatifs et de la société civile à la mise en œuvre de l'action sociale communale, il est prévu que ces communes, lorsqu'elles entendent assurer directement cette action, devront se doter d'une commission communale pour l'action sociale.

L'amendement COM-328 est adopté et devient article additionnel.

Article 36

L'amendement COM-329 est adopté.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-304 rectifié.

L'amendement COM-304 rectifié n'est pas adopté.

L'article 36 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 36

L'amendement COM-63 rectifié ter, *les amendements identiques COM-67 rectifié* bis, *COM-46 rectifié* bis *et COM-151 rectifié, les amendements COM-31 rectifié* bis, *COM-105 rectifié* quater, *COM-145 rectifié, COM-253, et les amendements identiques COM-186 rectifié* ter *et COM-279 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

Article 37

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis favorable aux amendements COM-302 rectifié *bis* et COM-251 rectifié *bis* qui sont identiques à notre amendement COM-330.

Les amendements identiques COM-330, COM-302 rectifié bis *et COM-251 rectifié* bis *sont adoptés.*

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis favorable aux amendements COM-252 rectifié bis, COM-277 rectifié et COM-305 rectifié *bis* qui sont identiques à notre amendement COM-331.

Les amendements identiques COM-331, COM-252 rectifié bis, *COM-277 rectifié et COM-305 rectifié* bis *sont adoptés.*

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Demande de retrait de l'amendement COM-142 ; à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-142 n'est pas adopté.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-144.

L'amendement COM-144 n'est pas adopté.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-143.

L'amendement COM-143 n'est pas adopté.

L'article 37 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 37

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Demande de retrait de l'amendement COM-68 rectifié *bis* ; à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-68 rectifié bis *n'est pas adopté.*

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-159 rectifié.

L'amendement COM-159 rectifié n'est pas adopté.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-278.

L'amendement COM-278 n'est pas adopté.

Article 38

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-132.

L'amendement COM-132 n'est pas adopté.

L'amendement COM-332 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-40 devient sans objet.

L'article 38 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 38

Les amendements identiques COM-10 rectifié bis, *COM-23 rectifié* ter *et COM-122 rectifié, les amendements identiques COM-4, COM-25 rectifié* bis, *COM-192 rectifié* ter *et COM-12 rectifié* ter, *les amendements identiques COM-11 rectifié* bis, *COM-24 rectifié* ter, *COM-123 rectifié, COM-191 rectifié* quater, *COM-204 rectifié et COM-293 rectifié, les amendements identiques COM-9 rectifié* bis, *COM-203 rectifié, COM-22 rectifié* ter, *COM-126 rectifié et COM-292 rectifié* bis, *les amendements identiques COM-21 rectifié* ter *et COM-125 rectifié, les amendements COM-14 rectifié, COM-291 rectifié* bis, *les amendements identiques COM-8 rectifié* bis, *COM-20 rectifié* ter, *COM-124 rectifié, COM-190 rectifié* quater *et COM-290 rectifié* bis, *les amendements COM-269 rectifié* bis, *COM-308 rectifié, COM-258 rectifié* bis, *COM-262 rectifié, COM-272 rectifié, COM-53 rectifié* bis, *COM-3 rectifié* sexies, *COM-307 rectifié, COM-180 rectifié* quater, *COM-181 rectifié* quater, *COM-93 rectifié, COM-94 rectifié, les amendements identiques COM-95 rectifié et COM-281 rectifié, et les amendements identiques COM-92 rectifié et COM-282 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-256 rectifié qui a trait à l'entrée en vigueur de la bonification des retraites des élus locaux.

L'amendement COM-256 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Les amendements COM-150 rectifié, COM-254 et COM-27 rectifié quinquies *sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les sorts des amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1er			
M. PIEDNOIR	90 rect. *bis*	Suppression de l'article	**Rejeté**
M. BENARROCHE	195	Suppression de l'article	**Rejeté**
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	309	Remplacement des membres titulaires démissionnaires des commissions de délégation de service public et des commissions d'appel d'offres par les suppléants élus sur la même liste	**Adopté**
Article(s) additionnel(s) après Article 1er			
M. MARSEILLE	276	Réduction du nombre de déports des élus mandatés pour représenter leurs collectivités au sein d'EPL	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Article 2			
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	310	Suppression de l'article	**Adopté**
Mme LERMYTTE	49 rect.	Suppression de l'article	**Adopté**
M. MASSET	54 rect.	Suppression de l'article	**Adopté**
M. PIEDNOIR	91 rect. *bis*	Suppression de l'article	**Adopté**
Mme LERMYTTE	50 rect.	Réduction de trois mois à un mois du délai laissé aux communes pour se prononcer sur une modification de statut d'un EPCI	**Rejeté**
M. Vincent LOUAULT	177 rect. *ter*	Compétence de l'organe délibérant pour délibérer sur la modification des statuts de l'EPCI à la majorité qualifiée des deux tiers	**Rejeté**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) après Article 2			
M. KERROUCHE	163 rect.	Assouplissement de la procédure de rattachement d'une commune nouvelle regroupant des communes appartenant à des EPCI-FP distincts	**Adopté**
Article 3			
M. Vincent LOUAULT	176 rect. *ter*	Élection des vice-présidents des EPCI au scrutin de liste	**Rejeté**
M. Vincent LOUAULT	172 rect. *ter*	Élection de l'ensemble du bureau de l'EPCI au vote à main levée	**Rejeté**
M. CANÉVET	263 rect. *bis*	Élection des membres du bureau de l'EPCI au vote à main levée	**Rejeté**
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	311	Amendement de coordination pour la Polynésie française	**Adopté**
M. MARSEILLE	173	Élection des vice-présidents de l'EPCI au scrutin de liste en cas d'impossibilité de vote à main levée	**Rejeté**
Article(s) additionnel(s) après Article 3			
Mme PLUCHET	78	Extension du scrutin secret pour certaines décisions structurantes de l'EPCI	**Adopté**
Mme PATRU	34	Maintien en fonction des membres du bureau de l'EPCI jusqu'à l'installation du nouveau conseil communautaire	**Adopté**
Mme BELLUROT	81 rect.	Maintien en fonction des membres du bureau de l'EPCI jusqu'à l'installation du nouveau conseil communautaire	**Adopté**
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	312	Faculté pour le conseil municipal des petites communes de désigner le conseiller communautaire suppléant	**Adopté**
Mme VÉRIEN	47 rect. *bis*	Faculté pour le conseil municipal des petites communes de désigner le conseiller communautaire suppléant	**Adopté**
Mme BELRHITI	87 rect. *quinquies*	Faculté pour le conseil municipal des petites communes de désigner le conseiller communautaire suppléant	**Adopté**
M. KERROUCHE	161 rect. *bis*	Faculté pour le conseil municipal des petites communes de désigner le conseiller communautaire suppléant	**Adopté**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Vincent LOUAULT	188 rect. *quinquies*	Faculté pour le conseil municipal des petites communes de désigner le conseiller communautaire suppléant	**Adopté**
M. BENARROCHE	196 rect. *bis*	Faculté pour le conseil municipal des petites communes de désigner le conseiller communautaire suppléant	**Adopté**
M. MARGUERITTE	259 rect.	Faculté pour le conseil municipal des petites communes de désigner le conseiller communautaire suppléant	**Adopté**
Mme PATRU	35	Consécration du rôle du président sortant lors de l'ouverture de la séance d'installation du nouveau conseil communautaire	**Adopté**
Mme BELLUROT	82 rect.	Consécration du rôle du président sortant lors de l'ouverture de la séance d'installation du nouveau conseil communautaire	**Adopté**
M. MENONVILLE	104 rect. *bis*	Possibilité d'élection des membres du bureau des EPCI au scrutin de liste	**Rejeté**
Mme SOUYRIS	185 rect.	Parité obligatoire dans le bureau exécutif des EPCI	**Rejeté**
M. KERROUCHE	257 rect.	Élection de l'exécutif intercommunal au scrutin de liste paritaire	**Rejeté**
Article 4			
M. BENARROCHE	197	Obligation de procéder à l'élection du maire dans un délai de 45 jours à compter de la vacance	**Rejeté**
Article(s) additionnel(s) après Article 4			
Mme NOËL	288 rect. *bis*	Modification du délai pour la désignation des délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. LEMOYNE	13 rect. *ter*	Modification du délai pour la désignation des délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme PATRU	38	Modification du délai pour la désignation des délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MENONVILLE	107 rect. *quater*	Modification du délai pour la désignation des délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CANÉVET	264 rect.	Modification du délai pour la désignation des délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme PATRU	37	Interdiction d'être candidat aux fonctions d'adjoint au maire sur plusieurs listes	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. KERROUCHE	147	Interdiction d'être candidat aux fonctions d'adjoint au maire sur plusieurs listes	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MARSEILLE	175 rect.	Extension du champ géographique dans lequel peut se réunir l'organe délibérant d'un EPCI	**Adopté**
M. MARSEILLE	174	Assouplissement des formalités pour la convocation aux réunions de l'organe délibérant des syndicats mixtes	**Adopté**
M. ROCHETTE	255 rect. *ter*	Dérogation à l'obligation de procéder à des élections partielles lorsqu'un maire est élu parlementaire	**Rejeté**
Article 5			
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	313	Suppression de l'article visant à rehausser le seuil d'opposition des communes au PLUi	**Adopté**
Mme LERMYTTE	51 rect.	Suppression de l'article visant à rehausser le seuil d'opposition des communes au PLUi	**Adopté**
M. MASSET	55 rect.	Suppression de l'article visant à rehausser le seuil d'opposition des communes au PLUi	**Adopté**
Mme LOISIER	298	Suppression de l'article visant à rehausser le seuil d'opposition des communes au PLUi	**Adopté**
M. Vincent LOUAULT	178 rect. *ter*	Critère démographique pour provoquer la seconde délibération de l'EPCI sur un projet d'élaboration ou de révision de PLUi.	**Rejeté**
Article(s) additionnel(s) après Article 5			
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	314	Permettre un transfert à la carte de la compétence PLU des communes vers les EPCI.	**Adopté**
Mme BELLUROT	79 rect. *quater*	Permettre un transfert à la carte de la compétence PLU des communes vers les EPCI.	**Adopté**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 6			
M. MASSET	56 rect.	Suppression de l'article qui prévoit la conclusion d'une convention destinée à encadrer les modalités pratiques des transferts de compétences entre communes et EPCI	**Rejeté**
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	315	Rendre facultative la convention précédant un transfert de compétence d'une commune vers un établissement public de coopération intercommunale	**Adopté**
Article(s) additionnel(s) après Article 6			
M. MASSET	58 rect. *bis*	Faculté de création et de gestion par une commune d'un service public ne relevant pas de sa compétence	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Article(s) additionnel(s) après Article 7			
M. BENARROCHE	198	Allongement des délais de convocation du conseil municipal	**Rejeté**
Article 8			
Mme MICOULEAU	5 rect.	Étendre le champ des délégations du conseil municipal au maire en matière de commande publique.	**Adopté**
M. MASSET	17 rect. *bis*	Étendre le champ des délégations du conseil municipal au maire en matière de commande publique.	**Adopté**
Mme ROMAGNY	289 rect.	Étendre le champ des délégations du conseil municipal au maire en matière de commande publique.	**Adopté**
M. BENARROCHE	199	Écarter la compétence en matière de création d'emploi prévue par l'article 8	**Rejeté**
M. SAUTAREL	283	Simplifier les démarches de demande de subvention effectuées par les départements et les régions	**Adopté**
M. MARGUERITTE	230 rect. *ter*	Simplifier les démarches de demande de subvention effectuées par les régions et départements	**Adopté**
M. KERROUCHE	148 rect. *ter*	Simplifier les démarches de demande de subvention effectuées par les régions et départements	**Adopté**
M. MASSET	73 rect. *quater*	Simplifier les démarches de demande de subvention effectuées par les régions et les départements	**Adopté**
Mme ROMAGNY	300 rect.	Permettre au conseil départemental de déléguer à son président la passation des contrats d'assurance ainsi que l'acceptation des indemnités de sinistre correspondantes	**Adopté**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ROMAGNY	303 rect.	Permettre au conseil départemental de déléguer à son président la cession des certificats d'économies d'énergie	**Adopté**
M. MARGUERITTE	219 rect. *bis*	Permettre de déléguer au président de région la conclusion des conventions de mise à disposition de biens	**Adopté**
M. MASSET	71 rect. *ter*	Simplifier la gestion des aides économiques régionales lorsque les entreprises bénéficiaires font l'objet d'une procédure de conciliation, de sauvegarde ou de redressement judiciaire	**Adopté**
M. MARGUERITTE	222 rect. *bis*	Simplifier la gestion des aides économiques régionales lorsque les entreprises bénéficiaires font l'objet d'une procédure de conciliation, de sauvegarde ou de redressement judiciaire	**Adopté**
M. COZIC	127 rect. *bis*	Simplifier la gestion des redevances d'occupation du domaine public régional	**Adopté**
M. MARGUERITTE	232 rect. *bis*	Simplifier la gestion des redevances d'occupation du domaine public régional	**Adopté**
M. MARGUERITTE	218	Possibilité de déléguer au président de région l'attribution de subventions dont le montant serait plafonné.	**Adopté**
Article(s) additionnel(s) après Article 8			
M. MASSET	72 rect. *bis*	Simplifier la désignation des représentants du conseil régional au sein des organismes extérieurs.	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MARGUERITTE	223 rect.	Simplifier la désignation des représentants du conseil régional au sein des organismes extérieurs.	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. Vincent LOUAULT	187 rect. *quater*	Étendre les possibilités de délégation de signature du président de l'EPCI aux adjoints des directeurs et responsables de services.	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. BENARROCHE	200 rect.	Étendre les possibilités de délégation de signature du président de l'EPCI aux adjoints des directeurs et responsables de services	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MARGUERITTE	214	Permettre à l'organe délibérant de déléguer au président du conseil régional ou départemental les décisions relatives au règlement conjoint des budgets des établissements publics locaux d'enseignement	**Adopté**
Article 9			
Mme GOSSELIN, rapporteure pour avis	333	Généralisation du dispositif de délégation au président du conseil régional des décisions d'attribution de certaines aides aux étudiants et aux organismes de formation	**Adopté**
M. KERROUCHE	133	Généralisation du dispositif de délégation au président du conseil régional des décisions d'attribution de certaines aides aux étudiants et aux organismes de formation	**Adopté**
Mme DEVÉSA	85	Généralisation du dispositif de délégation au président du conseil régional des décisions d'attribution de certaines aides aux étudiants et aux organismes de formation	**Rejeté**
M. MARGUERITTE	249	Généralisation du dispositif de délégation au président du conseil régional des décisions d'attribution de certaines aides aux étudiants et aux organismes de formation	**Rejeté**
M. MASSET	70 rect.	Délégation au président du conseil régional le pouvoir d'attribuer ou de retirer les subventions régionales versées dans le cadre d'un barème préalablement fixé par l'assemblée délibérante	**Rejeté**
M. MARGUERITTE	228 rect.	Délégation au président du conseil régional le pouvoir d'attribution de l'ensemble des aides et bourses en faveur des étudiants, dans la limite d'un montant de 100 000 euros par décision	**Rejeté**
Article 11			
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	317	Suppression de l'abaissement de la durée d'inactivité susceptible de justifier une dissolution d'office d'une association syndicale de propriétaires autorisée	**Adopté**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Daniel LAURENT	16 rect. *bis*	Suppression de l'abaissement de la durée d'inactivité susceptible de justifier une dissolution d'office d'une association syndicale de propriétaires autorisée	**Adopté**
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	318	Amendement rédactionnel	**Adopté**
Article 12			
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	319	Amendement de coordination	**Adopté**
Article(s) additionnel(s) après Article 12			
M. MASSET	59 rect. *bis*	Suivi par les maires d'une session d'information sur le rescrit préfectoral	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. KERROUCHE	139	Délai dérogatoire d'un mois pour constater une absence de prise de position formelle du préfet sur une demande de rescrit en cas d'urgence motivée par la collectivité demandeuse	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. KERROUCHE	138	Silence gardé par le préfet sur une demande de rescrit préfectoral valant validation de la légalité de l'acte	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. KERROUCHE	164	Assouplissement de la procédure de création d'une commune nouvelle à cheval sur plusieurs départements ou régions	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. KERROUCHE	166	Pouvoir de dérogation du préfet visant à atténuer les effets de seuil subis par le commune suite à leur création	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MASSET	60 rect. *bis*	Information préalable du maire par le préfet de son intention de déférer au tribunal administratif un acte communal	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. CANÉVET	266 rect.	Information préalable du maire par le préfet de son intention de déférer au tribunal administratif un acte communal	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KERROUCHE	149	Information préalable du maire par le préfet de son intention de déférer au tribunal administratif un acte communal	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. Vincent LOUAULT	168 rect. *quater*	Abrogation de l'obligation pour la commune de contrôler les installations d'assainissement non collectif	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. Vincent LOUAULT	169 rect. *quater*	Limitation des compétences de la commune en matière de contrôle des installations d'assainissement non collectif	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. Vincent LOUAULT	170 rect. *quater*	Assouplissement du contrôle par la commune des installations d'assainissement non collectif	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. Vincent LOUAULT	171 rect. *quater*	Limitation des compétences de la commune en matière de contrôle des installations d'assainissement non collectif	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MARGUERITTE	224	Faculté pour le conseil régional de préciser les modalités de prise en charge des frais de déplacement des conseillers régionaux	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MARGUERITTE	227	Précision sur la définition de l'élément matériel de l'infraction pénale de prise illégale d'intérêts	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. KERROUCHE	160	Modification des règles de répartition des sièges entre les communes au sein de l'EPCI-FP	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MARGUERITTE	246	Modification des modalités d'institution et de perception du versement mobilité	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. KERROUCHE	167	Extension aux communes historiques d'une commune nouvelle de l'expérimentation relative à l'ouverture d'une antenne d'officine de pharmacie	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MARGUERITTE	215	Possibilité pour la région de confier la maîtrise d'ouvrage aux lycées	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MARGUERITTE	216	Information du préfet sur les décisions régionales de désaffectation des biens immobiliers appartenant à un lycée	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MARGUERITTE	226	Harmonisation de la définition de la notion de conflit d'intérêts dans le code général de la fonction publique	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MARGUERITTE	245	Conditions d'élaboration des contrats de mobilité	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MARGUERITTE	247	Possibilité de substituer le contrat opérationnel de mobilité à la convention territoriale d'exercice concerté	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MARGUERITTE	244	Possibilité pour un EPCI-FP de déléguer ses compétences en matière de mobilité à la région	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MARGUERITTE	242	Modification des modalités d'organisation et de fonctionnement des services de mobilités entre régions et AOM	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Article 13			
M. KERROUCHE	115	Suppression de l'article	**Rejeté**
Article(s) additionnel(s) après Article 13			
M. MASSET	74 rect. *bis*	Dérogation à l'obligation de publier un avis de vacance en cas de promotion interne au sein d'une même collectivité	**Adopté**
M. KERROUCHE	155 rect.	Dérogation à l'obligation de publier un avis de vacance en cas de promotion interne au sein d'une même collectivité	**Adopté**
M. MARGUERITTE	237 rect.	Dérogation à l'obligation de publier un avis de vacance en cas de promotion interne au sein d'une même collectivité	**Adopté**
Article 14			
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	320	Précision selon laquelle l'organisation d'une épreuve orale d'entretien demeure possible à titre facultatif	**Adopté**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) après Article 14			
M. MENONVILLE	102 rect. *quater*	Extension du recrutement de contractuels sur un emploi permanent aux infirmières et aides-soignantes dans les EHPAD	**Rejeté**
Article 15			
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	321	Suppression de l'abrogation du congé spécial et maintien des dispositions transitoires relatives à la prise en compte de la réforme des retraites	**Adopté**
Mme MICOULEAU	6 rect.	Suppression de l'abrogation du congé spécial et maintien des dispositions transitoires relatives à la prise en compte de la réforme des retraites	**Adopté**
Mme Nathalie DELATTRE	32 rect.	Suppression de l'abrogation du congé spécial et maintien des dispositions transitoires relatives à la prise en compte de la réforme des retraites	**Adopté**
M. KERROUCHE	116 rect.	Suppression de l'abrogation du congé spécial et maintien des dispositions transitoires relatives à la prise en compte de la réforme des retraites	**Adopté**
M. BENARROCHE	201	Suppression de l'abrogation du congé spécial et maintien des dispositions transitoires relatives à la prise en compte de la réforme des retraites	**Adopté**
M. MARGUERITTE	248	Suppression de l'abrogation du congé spécial et maintien des dispositions transitoires relatives à la prise en compte de la réforme des retraites	**Adopté**
Article(s) additionnel(s) après Article 16			
M. KERROUCHE	156	Possibilité de mise à disposition des agents contractuels territoriaux auprès de GIP	**Rejeté**
M. MARGUERITTE	238 rect.	Possibilité de mise à disposition des agents contractuels territoriaux auprès de GIP	**Rejeté**
Mme ROMAGNY	306 rect. *bis*	Possibilité de mise à disposition des agents territoriaux contractuels bénéficiant d'un contrat à durée déterminée	**Rejeté**
Article 17			
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	322	Suppression de l'article	**Adopté**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KERROUCHE	131	Suppression de l'article	**Adopté**
M. DAUBET	271 rect.	Encadrement de la garantie de promotion interne pour les secrétaires généraux de mairie	**Rejeté**
Article(s) additionnel(s) après Article 17			
M. KERROUCHE	157	Modalités spécifiques d'appréciation de la valeur professionnelle pour certains agents	**Rejeté**
M. MARGUERITTE	240	Modalités spécifiques d'appréciation de la valeur professionnelle pour certains agents	**Rejeté**
M. WATTEBLED	52 rect. *bis*	Mise à disposition temporaire d'un agent territorial auprès d'un cabinet médical ou d'une maison de santé accueillant un médecin nouvellement installé	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. BOURGI	41	Simplification des procédures disciplinaires applicables aux agents publics territoriaux	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Article 19			
M. SAUTAREL, rapporteur pour avis	284	Faculté pour le préfet de réunir la « commission DETR » lorsque des sièges y sont vacants	**Adopté**
Article(s) additionnel(s) après Article 19			
M. MASSET	61 rect. *bis*	Application du principe « dites-le nous une fois » aux demandes de subvention des collectivités	**Rejeté**
M. COZIC	117	Application du principe « dites-le nous une fois » aux demandes de subvention des collectivités	**Rejeté**
M. CANÉVET	267 rect.	Application du principe « dites-le nous une fois » aux demandes de subvention des collectivités	**Rejeté**
M. MASSET	62 rect. *bis*	Faculté pour le préfet de déroger aux normes relatives aux pièces à produire à l'appui de demandes de subventions	**Rejeté**
M. COZIC	118	Faculté pour le préfet de déroger aux normes relatives aux pièces à produire à l'appui de demandes de subventions	**Rejeté**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme NOËL	296	Interdiction de refuser l'octroi d'une subvention au seul motif de la non-participation à une démarche initiée par l'État	**Rejeté**
M. KERROUCHE	165 rect.	Extension de 3 à 6 ans de la garantie d'éligibilité à la DETR dont bénéficient les communes nouvelles	**Rejeté**
Article(s) additionnel(s) après Article 20			
M. MASSET	260 rect.	Accès permanent des opérateurs chargés de missions de service public de distribution de l'eau aux parties communes d'un immeuble, à des fins de relevés	**Rejeté**
Article 21			
Mme DEVÉSA	86	Rehaussement à 10 000 habitants du plafond de fusion des budgets eau et assainissement	**Rejeté**
M. SAUTAREL, rapporteur pour avis	285	Rectification d'une erreur matérielle	**Adopté**
Article(s) additionnel(s) après Article 21			
M. COZIC	130 rect.	Hausse du plafond de dépenses d'investissement pouvant être engagées avant l'adoption de son budget par une collectivité	**Rejeté**
M. COZIC	120 rect.	Délai supplémentaire d'adoption de son budget, par une commune de moins de 3 500 habitants sur décision préfectorale	**Adopté**
M. CANÉVET	270 rect. *bis*	Délai supplémentaire d'adoption de son budget, par une commune de moins de 3 500 habitants sur décision préfectorale	**Adopté**
Article 24			
M. MASSET	57 rect.	Suppression de l'article 24	**Rejeté**
M. COZIC	119	Suppression de l'article 24	**Rejeté**
Article(s) additionnel(s) après Article 24			
M. ROCHETTE	299 rect. *bis*	Création d'un troisième prélèvement au titre du FNP-DMTO	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SAUTAREL, rapporteur pour avis	286	Révision libre du fonds de compensation des charges transférées en cas d'accord local	**Adopté**
M. MARGUERITTE	241 rect.	Exclusion des rémunérations versées par les CREPS de l'assiette de la taxe sur les salaires	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MENONVILLE	109 rect. *ter*	Exonération de TFPB lorsque la commune se paye l'impôt à elle-même	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. COZIC	128	Exonération de TFPB lorsque la commune se paye l'impôt à elle-même	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. COZIC	129	Exonération de THRS lorsque la commune se paye l'impôt à elle-même	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme NOËL	297	Exigibilité de la taxe d'aménagement à la date de délivrance de l'autorisation d'urbanisme	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme AESCHLIMANN	15	Participation des agents intercommunaux à la commission communale des impôts directs	**Rejeté**
M. MASSET	19 rect.	Participation des agents intercommunaux à la commission communale des impôts directs	**Rejeté**
M. COZIC	121	Participation des agents intercommunaux à la commission communale des impôts directs	**Rejeté**
M. Vincent LOUAULT	189 rect. *ter*	Participation des agents intercommunaux à la commission communale des impôts directs	**Rejeté**
M. MASSET	76 rect. *bis*	Prorogation de la gestion des fonds européens par les régions à la programmation 2028-2034	**Rejeté**
M. KERROUCHE	152	Prorogation de la gestion des fonds européens par les régions à la programmation 2028-2034	**Rejeté**
M. MARGUERITTE	250 rect.	Prorogation de la gestion des fonds européens par les régions à la programmation 2028-2034	**Rejeté**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MARGUERITTE	229	Suppression de la subordination des exonérations de taxe sur l'utilisation par les poids lourds du domaine public routier au respect du règlement sur les aides *de minimis*	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Article(s) additionnel(s) après Article 25			
Mme BELRHITI	111 rect. *quater*	Déroger à l'obligation d'instaurer une clôture spécifique dans les zones naturelles et forestières pour certaines activités touristiques et sportives accueillant du public	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MARGUERITTE	234 rect. *bis*	Recourir à la consultation électronique pour le projet de Sraddet, modifier les documents de renvoi pour définir les règles relatives aux clôtures dans les espaces naturels et revoir les objectifs de maîtrise de consommation d'énergie et objectif de développement des énergies renouvelables à l'occasion de la révision d'un Sraddet	**Rejeté**
M. MARGUERITTE	243 rect. *bis*	Assouplir les obligations de consultation des comités de partenaires par l'autorité organisatrice des transports	**Rejeté**
M. Vincent LOUAULT	208 rect. *ter*	Instaurer un régime dérogatoire à l'autorisation environnementale pour les porteurs de projets	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Article 26			
M. BENARROCHE	205	Compétence de l'organe délibérant pour la fixation des modalités de l'enquête publique, tant lors de la validation des PLU(i) que pour leurs modifications	**Rejeté**
Article(s) additionnel(s) après Article 26			
M. Vincent LOUAULT	179 rect. *ter*	Supprimer l'applicabilité du SCoT sur les territoires couverts par un PLUi	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. Vincent LOUAULT	210 rect. *ter*	Simplifier le changement de destination des bâtiments situés dans les zones agricoles	**Adopté**
M. CANÉVET	265 rect.	Simplifier les modalités d'instruction des demandes dérogatoires de changement de destination des bâtiments agricoles	**Adopté**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CAMBIER	43 rect. *ter*	Possibilité de déroger aux règles de hauteur du PLU pour les projets de construction à destination d'activité industrielle ou logistique	**Rejeté**
Mme GACQUERRE	42 rect.	Harmonisation de certains termes du code de l'urbanisme afin de simplifier ces régimes dérogatoires au PLU	**Adopté**
M. CAMBIER	45 rect. *ter*	Mise en cohérence rédactionnelle des régimes dérogatoires du code de l'urbanisme visant à la construction d'hébergements et de logements	**Adopté**
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	323	Possibilité de déroger aux règles du PLU pour la construction de résidences principales	**Adopté**
M. CAMBIER	44 rect. *ter*	Élargir le certificat d'urbanisme et son régime de cristallisation aux mesures de dérogations au plan local d'urbanisme	**Adopté**
M. MASSET	64 rect. *bis*	Permettre aux communes de soumettre à déclaration préalable tout changement de sous-destination lorsque le PLU le prévoit	**Adopté**
M. FÉRAUD	141 rect. *bis*	Permettre aux communes de soumettre à déclaration préalable tout changement de sous-destination lorsque le PLU le prévoit	**Adopté**
M. CANÉVET	268 rect.	Permettre aux communes de soumettre à déclaration préalable tout changement de sous-destination lorsque le PLU le prévoit	**Adopté**
M. MARGUERITTE	235 rect.	Renforcer la représentation des acteurs de la planification stratégique au sein de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols	**Adopté**
M. CAMBIER	261 rect. *ter*	Possibilité pour les collectivités de dépasser l'objectif local de consommation maximale d'espaces naturels, agricoles et forestiers	**Adopté**
Article 27			
Mme CUKIERMAN	97	Permettre la signature électronique des conventions d'aide personnalisée au logement	**Rejeté**
Article 28			
M. VERZELEN	100 rect. *bis*	Réduire de 30 à 7 ans le délai d'acquisition des biens sans maître	**Rejeté**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LE HOUEROU	112	Préciser les conditions de prise de possession par la commune des biens sans maître issus d'une succession vacante	**Rejeté**
Article(s) additionnel(s) après Article 28			
M. VERZELEN	101 rect. *bis*	Réduire de 10 à 5 ans le délai dans lequel un héritier peut décider ou non d'accepter une succession	**Rejeté**
M. VERZELEN	99 rect. *bis*	Permettre aux indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis de demander le partage à l'amiable d'une succession par le notaire	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme LE HOUEROU	113	Prévoir, en cas de procédure d'expropriation, que la valeur du bien est appréciée à la valeur du terrain nu, déduction faite des frais entraînés par leur démolition	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Article 29			
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	324	Suppression d'un article devenu sans objet du fait de l'adoption d'un dispositif identique (proposition de loi visant à relancer les investissements dans le secteur de l'hydroélectricité pour contribuer à la transition énergétique)	**Adopté**
Article(s) additionnel(s) après Article 29			
Mme PATRU	39 rect. *bis*	Autoriser les communes littorales à réaliser près des espaces proches du rivage, des constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières	**Adopté**
M. MENONVILLE	108 rect. *bis*	Permettre aux communes littorales de réaliser dans les espaces proches du rivage des constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières	**Adopté**
M. MENONVILLE	103 rect. *bis*	Dérogation, pour les lacs artificiels, au principe d'inconstructibilité dans la bande des 100 mètres du rivage	**Adopté**
M. MARGUERITTE	220 rect.	Clarifier et simplifier le régime juridique applicable aux ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. KERROUCHE	153 rect.	Clarifier et simplifier le régime juridique applicable aux ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MARGUERITTE	221 rect.	Clarification de la répartition des compétences réglementaires entre autorité portuaire et autorité de police dans la gestion des ports	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. KERROUCHE	154 rect.	Clarification de la répartition des compétences réglementaires entre autorité portuaire et autorité de police dans la gestion des ports	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. Vincent LOUAULT	209 rect. *quater*	Faculté pour les collectivités territoriales de déléguer leurs compétences en matière d'énergie à une AODE	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. PARIGI	275	Intégration du Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie au sein du PADDUC en Corse	**Adopté**
Article 30			
Mme CUKIERMAN	96	Ajout de la liste des résidences principales aux données transmises par la DGFiP aux collectivités	**Rejeté**
M. SAUTAREL, rapporteur pour avis	287	Amendement de coordination	**Adopté**
Article(s) additionnel(s) après Article 30			
M. PANUNZI	2 rect. *bis*	Simplification du crédit d'impôt sur les investissements en Corse	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MARGUERITTE	217	Exonération de TFPB des logements situés au sein des établissements publics d'enseignement relevant d'une collectivité	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MASSET	69 rect.	Exonération de TFPB des logements situés au sein des établissements publics d'enseignement relevant d'une collectivité	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Article 31			
Mme GOSSELIN, rapporteure pour avis	334	Simplification de la procédure de création des PDA	**Adopté**
M. VERZELEN	30 rect. *quinquies*	Simplification de la procédure de création des PDA	**Rejeté**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) après Article 31			
M. Vincent LOUAULT	207 rect. *ter*	Exemption pour les fermes photovoltaïques et les pistes cyclables en zones agricoles ou naturelles de diagnostic et de fouilles archéologiques préventives	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. Vincent LOUAULT	183 rect. *quater*	Dérogation aux fouilles archéologiques préventives	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. Vincent LOUAULT	184 rect. *quater*	Dérogation aux fouilles archéologiques préventives	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. Vincent LOUAULT	211 rect. *ter*	Suppression de l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. VERZELEN	28 rect. *septies*	Publication des éléments de nature à favoriser la compréhension des décisions des architectes des Bâtiments de France (ABF)	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. VERZELEN	29 rect. *quinquies*	Mise en place d'une commission départementale assurant un examen collégial des dossiers litigieux contre l'avis des ABF	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MASSET	65 rect. *bis*	Extension de l'obligation de recueillir l'avis de l'architecte des Bâtiments de France à tous les arrêtés de traitement de l'insalubrité situés dans un périmètre patrimonial protégé	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. BENARROCHE	206	Extension de l'obligation de recueillir l'avis de l'architecte des Bâtiments de France à tous les arrêtés de traitement de l'insalubrité situés dans un périmètre patrimonial protégé	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Article 32			
Mme BILLON	194 rect. *bis*	Possibilité pour le maire de procéder à la crémation d'office en cas d'organisation d'obsèques de personnes dépourvues de ressources suffisantes	**Rejeté**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	325	Renvoi à un décret en Conseil d'État pour déterminer les modalités d'information des tiers en cas de reprise d'une sépulture en terrain commun par le maire	**Adopté**
Article(s) additionnel(s) après Article 32			
M. LUREL	135	Renforcer des obligations d'information des assureurs pour l'exécution des contrats d'assurance obsèques « en capital »	**Adopté**
Article 33			
M. LUREL	136 rect.	Régime de transmission obligatoire des devis-types aux services de l'État et modalités de mise à disposition du public de ces données	**Adopté**
Article(s) additionnel(s) après Article 33			
M. LUREL	134 rect.	Encadrement de la désignation anticipée d'un opérateur funéraire dans les contrats d'assurance obsèques	**Adopté**
M. CHAILLOU	137	Rapport du Gouvernement au Parlement sur la délivrance des habilitations funéraires	**Rejeté**
Article 34			
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	326	Prise en compte par le préfet des besoins de la population pour apprécier la viabilité économique d'un projet de création d'un crématorium	**Adopté**
M. SAURY	89 rect. *bis*	Prise en compte par le préfet des besoins de la population pour apprécier la viabilité économique d'un projet de création d'un crématorium	**Adopté**
Mme BILLON	193 rect. *ter*	Prise en compte par le préfet des besoins de la population pour apprécier la viabilité économique d'un projet de création d'un crématorium	**Adopté**
Article 35			
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	327	Modalités de dissolution d'une caisse des écoles mutualisée	**Adopté**
Article(s) additionnel(s) après Article 35			
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	328	Création facultative dans toutes les communes des centres communaux d'action sociale	**Adopté**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 36			
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	329	Information des personnes handicapées sur la possibilité de solliciter une évaluation globale et individualisée de leur situation	**Adopté**
Mme ROMAGNY	304 rect.	Facilitation de l'obtention de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé	**Rejeté**
Article(s) additionnel(s) après Article 36			
M. MASSET	63 rect. *ter*	Pouvoir de dérogation des préfets pour accélérer la construction et la rénovation de structures d'hébergement d'urgence pour les victimes de violences conjugales	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MASSET	67 rect. *bis*	Assouplissement des conditions d'obtention d'une licence de quatrième catégorie pour l'exploitation d'un débit de boissons dans les communes de moins de 3 500 habitants en étant dépourvues	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme BELLUROT	46 rect. *ter*	Assouplissement des conditions d'obtention d'une licence de quatrième catégorie pour l'exploitation d'un débit de boissons dans les communes de moins de 3 500 habitants en étant dépourvues	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. KERROUCHE	151 rect.	Assouplissement des conditions d'obtention d'une licence de quatrième catégorie pour l'exploitation d'un débit de boissons dans les communes de moins de 3 500 habitants en étant dépourvues	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. LEMOYNE	31 rect. *bis*	Assouplissement des conditions d'obtention d'une licence de quatrième catégorie pour l'exploitation d'un débit de boissons dans les communes de moins de 3 500 habitants en étant dépourvues	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MENONVILLE	105 rect. *quater*	Assouplissement des conditions d'obtention d'une licence de quatrième catégorie pour l'exploitation d'un débit de boissons dans les communes de moins de 3 500 habitants en étant dépourvues	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. KERROUCHE	145 rect.	Assouplissement des conditions de mise en commun d'agents de police municipale entre communes membres d'une intercommunalité	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. ROCHETTE	253 rect. *bis*	Assouplissement des conditions de mise en commun d'agents de police municipale entre communes membres d'une intercommunalité	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. Vincent LOUAULT	186 rect. *ter*	Assouplissement des conditions de mise en commun d'agents de police municipale entre communes membres d'une intercommunalité	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. BENARROCHE	279	Assouplissement des conditions de mise en commun d'agents de police municipale entre communes membres d'une intercommunalité	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Article 37			
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	330	Garantie d'un vice-président par collège d'élus au sein du Conseil national d'évaluation des normes	**Adopté**
Mme ROMAGNY	302 rect. *bis*	Garantie d'un vice-président par collège d'élus au sein du Conseil national d'évaluation des normes	**Adopté**
Mme BELLUROT	251 rect. *bis*	Garantie d'un vice-président par collège d'élus au sein du Conseil national d'évaluation des normes	**Adopté**
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	331	Amélioration des conditions d'examen du CNEN et meilleure prise en compte de ses avis	**Adopté**
Mme BELLUROT	252 rect. *bis*	Amélioration des conditions d'examen du CNEN et meilleure prise en compte de ses avis	**Adopté**
M. POINTEREAU	277 rect.	Amélioration des conditions d'examen du CNEN et meilleure prise en compte de ses avis	**Adopté**
Mme ROMAGNY	305 rect. *bis*	Amélioration des conditions d'examen du CNEN et meilleure prise en compte de ses avis	**Adopté**
M. KERROUCHE	142	Obligation, après un avis défavorable du CNEN, de motivation renforcée par le Gouvernement en cas de maintien de son projet initial en vue ou à la suite d'une seconde délibération	**Rejeté**
M. KERROUCHE	144	Suppression de l'accord de l'auteur d'une proposition de loi pour qu'elle soit soumise au CNEN par le président de l'assemblée saisie	**Rejeté**
M. KERROUCHE	143	Systématisation d'une consultation préalable du CNEN sur les propositions de loi ayant un impact sur les collectivités territoriales au moment de leur inscription à l'ordre du jour	**Rejeté**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) après Article 37			
M. MASSET	68 rect. *bis*	Systématisation dans les avis du CNEN d'une analyse de l'impact des projets de norme sur les communes rurales	**Rejeté**
M. KERROUCHE	159 rect.	Injonction au Gouvernement de répondre aux demandes des collectivités territoriales de modifications ou d'adaptations législatives ou réglementaires	**Rejeté**
M. POINTEREAU	278	Remise au Parlement d'un rapport sur le fonctionnement du CNEN	**Rejeté**
Article 38			
M. KERROUCHE	132	Suppression de l'article	**Rejeté**
MM. DAUBRESSE et ARNAUD, rapporteurs	332	Renforcement des garanties applicables aux associations professionnelles préfectorales nationales	**Adopté**
M. BOURGI	40	Renforcement des garanties applicables aux associations professionnelles préfectorales nationales	**Rejeté**
Article(s) additionnel(s) après Article 38			
Mme MICOULEAU	10 rect. *bis*	Inclusion du pré-paiement de la carte d'achat pour les marchés publics dans les dépenses publiques dont le paiement est délégable à un organisme payeur externe	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MASSET	23 rect. *ter*	Inclusion du pré-paiement de la carte d'achat pour les marchés publics dans les dépenses publiques dont le paiement est délégable à un organisme payeur externe	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. COZIC	122 rect.	Inclusion du pré-paiement de la carte d'achat pour les marchés publics dans les dépenses publiques dont le paiement est délégable à un organisme payeur externe	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. BOURGI	4	Lutte contre les occupations irrégulières du domaine public	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MASSET	25 rect. *bis*	Lutte contre les occupations irrégulières du domaine public	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Vincent LOUAULT	192 rect. *ter*	Lutte contre les occupations irrégulières du domaine public	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme MICOULEAU	12 rect. *ter*	Lutte contre les occupations irrégulières du domaine public	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme MICOULEAU	11 rect. *bis*	Capacité d'un EPCI à fiscalité propre à exercer les prérogatives d'une centrale d'achat	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MASSET	24 rect. *ter*	Capacité d'un EPCI à fiscalité propre à exercer les prérogatives d'une centrale d'achat	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. COZIC	123 rect.	Capacité d'un EPCI à fiscalité propre à exercer les prérogatives d'une centrale d'achat	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. Vincent LOUAULT	191 rect. *quater*	Capacité d'un EPCI à fiscalité propre à exercer les prérogatives d'une centrale d'achat	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. BENARROCHE	204 rect.	Capacité d'un EPCI à fiscalité propre à exercer les prérogatives d'une centrale d'achat	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme ROMAGNY	293 rect.	Capacité d'un EPCI à fiscalité propre à exercer les prérogatives d'une centrale d'achat	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme MICOULEAU	9 rect. *bis*	Extension aux acheteurs de la possibilité d'autoriser la présentation d'offres variables	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. BENARROCHE	203 rect.	Extension aux acheteurs de la possibilité d'autoriser la présentation d'offres variables	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MASSET	22 rect. *ter*	Extension aux acheteurs de la possibilité d'autoriser la présentation d'offres variables	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KERROUCHE	126 rect.	Extension aux acheteurs de la possibilité d'autoriser la présentation d'offres variables	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme ROMAGNY	292 rect. *bis*	Extension aux acheteurs de la possibilité d'autoriser la présentation d'offres variables	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MASSET	21 rect. *ter*	Conditions pour déclarer une offre irrégulière lorsqu'elle est incomplète	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. KERROUCHE	125 rect.	Conditions pour déclarer une offre irrégulière lorsqu'elle est incomplète	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme AESCHLIMANN	14 rect.	Conditions pour déclarer une offre irrégulière lorsqu'elle est incomplète	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme ROMAGNY	291 rect. *bis*	Conditions pour déclarer une offre irrégulière lorsqu'elle est incomplète	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme MICOULEAU	8 rect. *bis*	Régularité des offres comportant une erreur purement matérielle	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. MASSET	20 rect. *ter*	Régularité des offres comportant une erreur purement matérielle	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. KERROUCHE	124 rect.	Régularité des offres comportant une erreur purement matérielle	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. Vincent LOUAULT	190 rect. *quater*	Régularité des offres comportant une erreur purement matérielle	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme ROMAGNY	290 rect. *bis*	Régularité des offres comportant une erreur purement matérielle	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CANÉVET	269 rect. *bis*	Facilitation de l'accès des artisans locaux aux marchés publics de travaux immobiliers dans les communes de moins de 2 500 habitants	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme ROMAGNY	308 rect.	Transfert à la commune nouvelle des biens immobiliers issus des anciennes communes	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. CAPUS	258 rect. *bis*	Encadrement de l'ouverture dominicale des grands commerces de détail alimentaire situés en dehors des centres-bourgs	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. CANÉVET	262 rect.	Assouplissement des conditions d'obtention d'une licence de quatrième catégorie pour l'exploitation d'un débit de boissons dans les communes de moins de 3 500 habitants en étant dépourvues	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme CUKIERMAN	272 rect.	Autorisation de créer des casinos dans les petites communes thermales historiques	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. WATTEBLED	53 rect. *bis*	Encadrement des dérogations au principe « silence vaut accord »	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme SCHALCK	3 rect. *sexies*	Obligation de déclaration domiciliaire lors de l'installation dans une commune	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme ROMAGNY	307 rect.	Simplification des déclarations d'intérêt général relatives aux opérations d'aménagement et d'entretien des cours d'eau	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. Vincent LOUAULT	180 rect. *quater*	Extinction des contrats conclus par les pays	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. Vincent LOUAULT	181 rect. *quater*	Extinction des contrats conclus par les pays à l'initiative d'un EPCI	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme MARGATÉ	93 rect.	Obligation d'information de l'ancien locataire à la suite d'un congé pour vente ou pour reprise	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MARGATÉ	94 rect.	Exclure le complément de loyer du calcul de la révision des loyers	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme MARGATÉ	95 rect.	Prolongation du dispositif expérimental d'encadrement des loyers jusqu'en 2028	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme GUHL	281 rect.	Pérennisation du dispositif d'encadrement des loyers	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme MARGATÉ	92 rect.	Pérennisation du dispositif d'encadrement des loyers	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme GUHL	282 rect.	Prolongation du dispositif expérimental d'encadrement des loyers jusqu'en 2028	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. KERROUCHE	256 rect.	Entrée en vigueur au 1er aout 2026 de la mesure de bonification des retraites des élus locaux	**Adopté**
M. KERROUCHE	150 rect.	Pouvoir de dérogation du préfet pour accélérer la construction de structures d'hébergement d'urgence	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
M. ROCHETTE	254 rect. *bis*	Possibilité pour une commune d'instituer une taxe sur les débits de boissons ne respectant pas les valeurs républicaines	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**
Mme SCHALCK	27 rect. *quinquies*	Abandon des loyers de chasse	**Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution**

AUDITION DE MME FRANÇOISE GATEL, MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DÉCENTRALISATION

MARDI 16 JUIN 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Madame la ministre, messieurs et madame les rapporteurs et rapporteurs pour avis, mes chers collègues, nous recevons aujourd'hui Françoise Gatel, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, que je remercie de sa présence, sur le projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

Ce texte, déposé au Sénat le 15 avril dernier, sera examiné par notre commission demain matin. Il intervient dans un contexte bien connu de notre assemblée, celui d'une attente forte des élus locaux à l'égard de toute initiative permettant d'alléger le cadre normatif applicable aux collectivités territoriales.

Depuis de nombreuses années, le Sénat consacre des travaux à cette question. L'accumulation de ces normes – à laquelle le Sénat n'est pas non plus étranger – ne se mesure pas seulement au volume des textes. Elle se traduit, très concrètement, par des procédures plus longues, des coûts supplémentaires, des délais parfois difficiles à comprendre pour nos concitoyens et par une difficulté croissante pour les élus locaux à conduire les projets attendus dans leurs territoires.

Les maires, les présidents d'intercommunalité, les élus départementaux et régionaux nous le disent avec constance : ils demandent non pas à être dispensés de toute règle, mais à pouvoir agir dans un cadre plus lisible, plus stable et mieux adapté aux réalités locales.

La simplification n'est donc pas un sujet secondaire. Elle touche à la capacité même des collectivités à exercer leurs compétences et à répondre aux besoins quotidiens des habitants.

Le Sénat s'est saisi de longue date de cet enjeu, et vous le savez mieux que quiconque, madame la ministre, puisque vous avez vous-même porté une partie de ces travaux avant d'entrer au Gouvernement. C'est pourquoi nous ne pouvons que nous féliciter que le Gouvernement ait déposé ce projet de loi de simplification. L'accueil favorable que nous réservons au principe de ce texte ne nous interdit cependant pas d'en examiner lucidement la portée.

Ce projet de loi couvre, avec ses 38 articles, des domaines très variés : fonctionnement des collectivités et de leurs groupements, fonction publique territoriale, gestion budgétaire et financière, urbanisme, environnement ou encore services aux usagers.

Plusieurs de ces dispositions vont dans le bon sens, et certaines apporteront des souplesses utiles dans la vie quotidienne des collectivités. Toutefois, en matière de simplification, certains écueils sont à éviter. Il faut se garder des simplifications qui ne font que prolonger des dispositifs qu'il vaudrait mieux concevoir différemment.

Notre commission sera particulièrement vigilante sur un point : la simplification ne doit jamais devenir le nom donné à une réduction des libertés locales. Le travail de nos rapporteurs nous éclairera sur la portée du texte, et je sais qu'ils veilleront à proposer ainsi les modifications nécessaires.

Cela étant dit, je souhaiterais, à ce stade, vous poser deux questions générales.

D'abord, quelle est votre appréciation de la portée réelle de ce texte ? Le Gouvernement le conçoit-il comme une première étape, appelée à être complétée par d'autres mesures, ou comme le principal volet parlementaire de sa démarche de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ?

Ensuite, comment entendez-vous garantir que la simplification proposée se traduira effectivement par davantage de liberté d'action pour les élus locaux, et non par un simple déplacement des contraintes ou par un affaiblissement de la place des communes dans les décisions qui les concernent ?

Les rapporteurs et nos collègues auront naturellement d'autres interrogations à vous soumettre.

Mme Françoise Gatel, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. – Madame la présidente, messieurs les rapporteurs, messieurs, mesdames les sénateurs, merci de me donner l'occasion de présenter le projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales. Chacun le sait ici, cela relève – je le dis de manière positive – d'une obsession dans la mesure où le Sénat a beaucoup travaillé sur cette exigence de simplification.

En mars 2023, une charte de simplification des normes a été signée ici même, sur l'initiative de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, par le président du Sénat et le Gouvernement, en présence du président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), en vue de définir une procédure d'élaboration de la loi qui garantisse l'efficience et la simplification. Cette démarche a inspiré l'Assemblée nationale, qui, ce printemps, a signé la même charte.

Le 30 avril dernier, s'est tenu au Sénat le colloque de la simplification, un rendez-vous annuel depuis la signature de la charte pour dresser le bilan des progrès accomplis et définir les orientations à poursuivre. Je sais que le chemin est long.

Si la norme fait aujourd'hui l'objet d'une surenchère, cela est dû à la complexité de la réalité, avec des enjeux de protection des libertés, de protection de l'environnement et, parfois, de renforcement de la sécurité. Les normes thématiques s'additionnent, se cumulent, conduisant parfois à une sorte de blocage, voire à des contradictions qui empêchent d'agir, alors que nous avons tous les uns et les autres pour préoccupation de redonner aux collectivités la capacité d'agir et de simplifier les choses – certaines associations utilisent même l'expression : « pouvoir d'agir ».

Au-delà de ce qui peut apparaître comme un embrouillamini pour les élus, qui trop souvent reçoivent des avis contradictoires de plusieurs services et agences de l'État, la simplification est devenue un enjeu profondément démocratique. En effet, la surcharge normative, qui procède moins d'un empilement de normes que de leur enchevêtrement, risque d'affaiblir la confiance que nos concitoyens accordent aux institutions. Durant le mandat 2020-2026, la lassitude exprimée par l'ensemble des élus et le nombre exceptionnel de démissions de maires tiennent à différentes causes, mais l'une d'entre elles, récurrente, s'aggrave : la complexité et la difficulté d'agir. Il ne s'agit pas de remettre en cause la loi, mais la manière dont il est possible de la mettre en œuvre.

Depuis que la France s'est engagée dans une démarche de décentralisation, nous avons transféré des compétences, renforcé les responsabilités locales. Une question s'est progressivement imposée : à quoi cela sert-il de définir des normes s'agissant de compétences qui relèvent de la responsabilité des collectivités ? Est venu, pour le Gouvernement, le temps de la capacité d'agir. Ainsi, le Premier ministre a annoncé en novembre dernier, lors du Congrès des maires, que 100 mesures de simplification seraient prises avant le prochain congrès, une détermination que nous pouvons partager puisque, vous le savez, en vingt ans, le volume du code général des collectivités territoriales a été multiplié par trois ; celui du code de l'urbanisme a augmenté de 40 %.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – 50 % !

Mme Françoise Gatel, ministre. – Aucune de ces normes, je le redis, n'a été créée sans raison. Nous savons bien, cependant, qu'une formalité s'ajoute à une autre, qu'un contrôle vient compléter un contrôle déjà existant.

Le Gouvernement, sur l'initiative du Premier ministre, a donc décidé – cela répond à votre première question, madame la présidente – d'engager une démarche obstinée, une sorte de conversion culturelle, oserai-je dire – et j'espère que nous la partagerons. Nous dépasserons d'ailleurs les 100 mesures annoncées par le Premier ministre, car il est possible de toiletter assez rapidement les normes qui relèvent du domaine réglementaire. S'y ajoute, pour le volet législatif, le projet de loi dont nous discutons ce matin.

Ces mesures de simplification ne sont pas nées au ministère. Un Roquelaure de la simplification de l'action des collectivités a été lancé en mars 2025 par mon prédécesseur, François Rebsamen. Les préfets, les élus, les associations d'élus, les parlementaires ont été mis à contribution pour faire part au Gouvernement de leurs suggestions et de leurs orientations, en complément du rapport publié par Boris Ravignon en 2024. Nous avons reçu 600 contributions relatives à la simplification. Toutes ces mesures ont été diagnostiquées, évaluées, et nous avons décidé de retenir celles qui faisaient consensus, qui pouvaient être mises en œuvre rapidement et qui étaient de nature à produire des résultats concrets. Nous avons présenté ce travail au printemps dernier, lors du second Roquelaure de la simplification.

En février dernier, a été publié un premier « méga-décret » de simplification portant quarante-six mesures réglementaires, dont la plus saillante est la suppression de l'obligation annuelle de vidange des piscines municipales. Cela représentait une dépense de l'ordre de 30 millions d'euros. Or, nous le savons, l'eau est une denrée rare, et la qualité de l'eau des piscines fait l'objet de contrôles quotidiens.

Un second « méga-décret » portant sur une trentaine de mesures a été transmis au Conseil d'État le 5 juin dernier et sera publié avant le 15 juillet. Il contiendra des dispositions relatives à la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC) en vue de simplifier et d'accélérer les procédures d'indemnisation.

Nous ne nous arrêtons pas en chemin ; nous poursuivons notre travail avec ce projet de loi portant simplification des normes, qui comporte quarante-deux mesures de niveau législatif. Parallèlement, le CNEN a été doté d'une force complémentaire d'inspecteurs de différentes instances, et nous l'avons chargé d'une mission annuelle : apporter son expertise sur un sujet particulier. Cette année, il s'intéressera au bâti scolaire. Au demeurant, une *task force* auprès du Premier ministre travaille actuellement sur le sujet de l'urbanisme.

Les mesures que nous présentons peuvent ressembler à un inventaire à la Prévert, mais elles sont ordonnées par thématiques.

Permettez-moi de prendre l'exemple le plus caricatural. Les maisons France Services, au nombre de 2 800 aujourd'hui – 3 000 l'année prochaine – font précisément l'objet d'une évaluation et d'un label. Actuellement, chaque maison France Services doit remplir, chaque année, un dossier pour solliciter la contribution de l'État, d'un montant de 47 500 euros. Nous proposons de supprimer ce dossier administratif : plus de 2 800 dossiers n'auront ainsi plus à être constitués dès cette année.

Vous m'avez demandé, madame la présidente, si ce projet de loi n'est pas de nature à affaiblir la place des communes dans les décisions qui les concernent. Vous connaissez la conviction qui est la mienne : tout part du premier kilomètre, la commune, qui doit s'associer ensuite aux syndicats, à l'intercommunalité, au département, etc., pour mettre en œuvre ses actions.

Depuis que je suis ministre, je me suis déplacée dans soixante-trois départements ; j'y ai rencontré des centaines d'élus. Tous m'ont demandé, et ce quelle que soit la taille de la commune, de leur simplifier la vie. Les décrets que nous prenons ainsi que ce projet de loi n'ont qu'un objectif : alléger les contraintes, parfois absurdes, qui pèsent sur les maires et les empêchent d'agir, en vue de renforcer leur capacité à agir. Nous affirmons par là même le principe de libre administration des collectivités.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Je ne paraphraserai pas les propos de notre présidente, mais, avec Jean-Michel Arnaud, nous avons appréhendé ce projet de loi avec un scepticisme constructif. Tout le monde se souvient du parcours de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui a dû faire l'objet d'un certain nombre de modifications. Le millefeuille français, c'est de la complexité qui s'ajoute à la complexité. Aussi, la simplification, c'est souvent plus de la décomplexification…

Nous avons examiné ce texte à l'aune des libertés locales, avec comme point de départ la commune – et je vous sais gré, madame la ministre, d'avoir précisé que la commune est le premier kilomètre. Le président d'Intercommunalités de France, que nous avons auditionné, a indiqué qu'il faudrait d'ailleurs poser le principe de la subsidiarité ascendante, c'est-à-dire décentraliser par le bas en allant vers le haut si c'est nécessaire, et non pas le contraire.

Au demeurant, vu le contexte, nous devons lutter contre l'impuissance publique. Tous les maires que nous rencontrons, quelles que soient leurs orientations politiques, sont encore épargnés par la vindicte populaire, mais sont de plus en plus considérés comme impuissants – vous l'avez d'ailleurs dit d'une autre manière, madame la ministre. Les amendements que nous proposerons demain à la commission iront dans ce sens.

De grâce, madame la ministre, ne remettez pas en cause les textes qui ont été adoptés de manière transpartisane par notre assemblée ; je songe, par exemple, à la proposition de loi *portant création d'un statut de l'élu local* et à la proposition de loi *visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie*, notamment dans les petites communes. Pour avoir occupé des fonctions de ministre, je connais la tendance de certaines hautes administrations à faire rentrer par la fenêtre des dispositions que nous avions supprimées par la porte. Nous avons donc été vigilants sur ce point.

J'ai bien entendu que le Gouvernement proposait 100 mesures de simplification, comme 100 fleurs qui s'épanouissent… Mais, comment se fait-il que l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) soit défavorable à certains articles ? Comment avez-vous rendu vos arbitrages ?

Nous avons bien compris que ce projet de loi ne sera pas le « Grand Soir ». Dans le respect du périmètre retenu en application de l'article 45 de la Constitution, pourrons-nous vous proposer des amendements visant à introduire de véritables mesures structurantes et systémiques de simplification ?

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Nous estimons que les mesures proposées sont très éparses et ne répondent pas à l'attente des élus de nos territoires.

À titre anecdotique – je sais que cette question ne pouvait pas figurer dans le texte que vous nous présentez –, je prendrai l'exemple de la désignation des délégués des conseils municipaux, en vue des élections sénatoriales, qui, au regard de ses modalités d'organisation totalement désuètes, mériterait d'être simplifiée.

Ce texte présente néanmoins l'intérêt de traiter des irritants territoriaux. Nous accepterons les mesures de nature à simplifier la vie des élus locaux.

Cependant, le texte ne va pas assez loin sur l'urbanisme. Vous avez rappelé les différentes étapes ayant précédé le dépôt de ce projet de loi : la charte de simplification des normes, le colloque de simplification, les « méga-décrets », le second Roquelaure de la simplification témoignaient d'une ambition beaucoup plus large. Vu le contexte politique actuel, vous faites donc, si je puis dire, avec les moyens du bord.

Pour faire écho aux propos de mon collègue Marc-Philippe Daubresse, les élus locaux attendent un nouveau souffle de liberté locale. Un projet de loi de décentralisation nous aurait permis d'examiner les questions fondamentales que sont l'organisation des différents niveaux et leur articulation, mais j'ai cru comprendre que ce texte ne faisait pas partie des priorités du Gouvernement d'ici à la fin de la mandature. Pouvez-vous nous le confirmer ou l'infirmer, madame la ministre ? Cela serait regrettable, car nombreux sont les élus de nos territoires à considérer qu'il faut agir face à un État impuissant : la complexité de l'organisation est telle qu'il est impossible d'optimiser les quelques euros encore disponibles dans les territoires.

En outre, il n'est pas possible de traiter dans le texte qui nous est soumis la problématique des ressources ni celle de la fiscalité locale. Comme l'a indiqué mon collègue Marc-Philippe Daubresse, une vingtaine d'amendements de « bon sens », même si je n'aime pas cette expression, seront déposés sur ce sujet pour mettre de l'huile dans les rouages ; d'autres sur

l'urbanisme seront un peu plus ambitieux que les dispositions que vous proposez afin de faire face à la crise du logement à laquelle les territoires sont confrontés. Aussi, je vous invite, madame la ministre, à les examiner avec la plus grande attention.

Enfin, vous avez insisté à plusieurs reprises, et ce matin encore, sur l'importance de tenir compte des avis exprimés par le CNEN. Dès lors, pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas suivi un certain nombre de ses propositions de simplification ? Cela aurait été la moindre des choses de motiver le rejet de ses propositions, alors même que cette instance a été instaurée à cette fin. Nous proposerons là encore des amendements visant à motiver les avis de rejet.

Madame la ministre, avez-vous toujours l'ambition, que j'espère entière, de porter un nouveau projet de loi de décentralisation ? J'espère que vous porterez une attention particulière, je le répète, aux mesures que nous proposerons – les quelque 300 amendements déposés par nos collègues en vue d'élaborer le texte de la commission soulignent l'intérêt qu'ils portent au besoin de simplification – pour aller un peu plus loin que votre projet de loi, que vous avez vous-même qualifié d'inventaire à la Prévert.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteure pour avis de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport. – L'article 9 permet, à titre dérogatoire et expérimental, au président du conseil régional de la région Bourgogne-Franche-Comté d'attribuer des bourses étudiantes et des aides programmées aux organismes de formation dans les secteurs en tension. Est-il possible que ce dispositif soit proposé à toutes les régions, puisqu'il est facultatif ?

En revanche, l'article 31, relatif aux périmètres délimités des abords (PDA) des monuments historiques, m'interpelle plus. Une proposition de loi, déposée par notre collègue Pierre-Jean Verzelen, avait été adoptée par le Sénat en mars 2025. Nous nous calquerons sur les dispositions adoptées.

Madame la ministre, il n'y a plus de concertation avec les propriétaires du monument historique. Cela ne devrait pas poser problème dans la mesure où l'on part souvent d'un périmètre de 500 mètres adapté pour créer un PDA. Toutefois, vous supprimez l'enquête publique pour les PDA en deçà de 500 mètres. N'allez-vous pas créer une fragilité juridique ?

M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Je présenterai cet après-midi à la commission des finances mon rapport sur les huit articles qui nous ont été délégués au fond, et sur l'article 8 pour lequel nous nous sommes saisis pour avis, mais je partage un sentiment, à mon sens assez largement répandu : ce projet de loi recueille globalement l'aval des élus locaux, même si des ajustements sont nécessaires. Pour autant, l'enthousiasme n'y est pas.

Nous avons déjà eu l'occasion d'échanger sur le plan technique avec vous-même et vos services. Je souhaite surtout profiter de votre audition pour clarifier politiquement deux points.

Le premier point porte sur l'article 18 du projet de loi. Vous savez à quel point nous sommes attentifs au dispositif France Services, pas seulement dans le Cantal. Les structures qui portent les maisons France Services bénéficient de financements qui proviennent à la fois des douze opérateurs intervenant nationalement et du financement étatique porté par le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Le projet de loi vise à simplifier les modalités de demandes de subvention étatique, mais cette démarche de simplification sera facultative et laissée à l'appréciation des préfets. Allez-vous donner des consignes pour que la version simplifiée soit la règle, et la version complète l'exception ? Une circulaire a-t-elle été préparée en ce sens ?

Ma seconde question porte sur l'article 24. Le dispositif est ciblé sur des cas très précis. Il ne concernerait que des communes ayant un potentiel fiscal par habitant supérieur de 50 % à la moyenne des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et qui bénéficient du PSR-FNGIR (le prélèvement sur recettes pour alimenter le fonds national de garantie individuelle des ressources). Vos services nous ont indiqué en audition que le principal territoire concerné serait celui de la communauté de communes Alsace Rhin Brisach, touchée par la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim.

Toutefois, la commission des finances a examiné ce point avec précision, et il apparaît que la commune de Fessenheim ne perçoit pas le PSR-FNGIR, car elle a mis son prélèvement au titre du FNGIR à la charge de son EPCI. Je me demande donc comment le dispositif fonctionnerait dans ce cas très précis ?

Mme Françoise Gatel, ministre. – Monsieur Daubresse, j'apprécie plutôt votre « scepticisme constructif ». Vous avez évoqué la question de la subsidiarité ascendante demandée par Intercommunalités de France. Il y a un principe de réalité : la commune est la seule collectivité à disposer d'une compétence générale, et il lui appartient ensuite de transférer à l'intercommunalité ou à un syndicat mixte l'exercice de ses compétences. Nous sommes donc assez d'accord sur le sujet. D'ailleurs, nous avons abordé cette question lors de l'examen de la loi *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale* (3DS) : l'objectif est l'efficacité de l'action publique, du premier kilomètre jusqu'au dernier.

Je sais que ce projet de loi n'est pas le « Grand Soir ». Mais je me méfie des grands soirs qui créent des déceptions – on l'a vu avec la loi NOTRe. Il est vrai que ce texte n'apportera pas aux élus locaux le souffle qu'ils attendent, mais il vaut mieux garder du souffle pour la suite : nous faisons ici

un marathon, pas un 100 mètres. Car la simplification est d'abord une affaire de frugalité et de culture.

Nous sommes tous responsables de la norme. Nos concitoyens, qui veulent une chose et son contraire ; le Gouvernement ; les parlementaires vu le nombre inflationniste d'amendements. Je suis extrêmement modeste, humble, mais très déterminée : il n'y a pas de petit sujet ; nous devons avancer en adoptant les dispositions ayant recueilli l'assentiment de quasiment toutes les parties prenantes.

Concernant la décentralisation, je sais que tout le monde est très déçu. J'aurais aimé vous présenter un projet de loi de décentralisation, de même que le Premier ministre, qui n'a pas changé d'avis. Ce texte vous semble peut-être timide, pas assez audacieux. Il ne s'agit pas d'une reculade, ni d'un renoncement. Le temps présent, avec l'échéance présidentielle qui est de nature à influencer les regards portés sur les textes, la complexité politique à l'Assemblée nationale et l'urgence de simplifier nous imposent d'être humbles, modestes, mais déterminés à agir de manière utile. Le projet de loi de décentralisation est quasi prêt. Si tout le monde me dit qu'on peut l'adopter, je n'hésiterai pas, mais ce n'est pas ce que j'entends.

En revanche, nous avançons d'une autre manière, notamment avec un texte sur le logement, ou plutôt la décentralisation en matière de logement, avec la reconnaissance des autorités organisatrices de l'habitat par les intercommunalités, qui sera proposé par mon collègue Vincent Jeanbrun à la rentrée.

Monsieur Sautarel, il ne s'agit effectivement pas d'un texte financier. Une mission parlementaire consacrée aux finances locales est en cours ; un pré-rapport est attendu à la fin du mois de juin.

Concernant le CNEN, je vous remercie de votre amendement qui vient enrichir le texte. Je vous invite à lire le rapport d'information que j'avais rédigé avec Rémy Pointereau sur ce sujet, car il allait plus loin encore. Vous le savez, il y a une sorte de distorsion entre la pensée du législateur et la rédaction du décret. Sans vouloir réveiller les mauvais esprits, rappelez-vous le cas du « zéro artificialisation nette » (ZAN), avec le décret d'application qui ne correspondait pas au vote du Parlement. Aussi ai-je proposé, dans le cadre de la charte signée par le Sénat et le Gouvernement, que les décrets d'application soient rédigés en collaboration avec les rapporteurs des textes concernés, afin de respecter l'esprit de la loi.

Madame Gosselin, le texte 3DS avait permis aux régions de faire des propositions d'expérimentation. Soyons clairs, il n'y en a quasiment pas eu. Seule la région Bourgogne-Franche-Comté a fait une demande afin de lui permettre de déléguer la compétence pour attribuer des bourses étudiantes et un certain nombre d'aides à des étudiants étrangers, et nous en prenons acte. C'est à l'image de ce qui se fait pour le revenu de solidarité active (RSA) :

des expérimentations sur une recentralisation sont aujourd'hui en cours dans les départements qui le souhaitent.

S'agissant du périmètre des 500 mètres, nous essayons, modestement et humblement, de reconnaître l'intérêt du patrimoine et de sa protection. Pour avoir été présidente de l'association Petites cités de caractère de France, je sais que le patrimoine est un levier de développement pour beaucoup de communes. Soyons donc attentifs et vigilants. Cependant, nous déplorons certains excès. C'est pourquoi nous avons proposé une disposition législative visant à simplifier la procédure de manière à éviter les risques de contestation et de recours.

Monsieur Sautarel, j'entends ce que vous dites sur le dispositif France Services. Pour ma part, je ne suis pas pour le régime unique. Nous introduisons une règle pour les maisons France Services. Toutefois, si des préfets constatent des insuffisances ou des manquements – le non-respect des horaires, par exemple –, la possibilité leur est laissée de demander des justifications. Je vous rassure, si cette disposition était votée, une circulaire pourrait préciser les choses.

J'en viens à la dotation de compensation. Monsieur Sautarel, je constate votre grande vigilance et la qualité de votre travail. Je comprends que cet article vous embarrasse.

Les dotations de compensation, vous le savez, sont extrêmement contrôlées dans la mesure où c'est la loi qui définit et encadre les possibilités de révision des montants des dotations de compensation que les intercommunalités peuvent souhaiter. Rien ne peut se faire sans l'avis des communes. Cela me semble extrêmement important, et il n'est pas dans notre intention de bouleverser ce schéma. Toutefois, quatre petites intercommunalités en France pourraient être concernées par la disposition visée. L'intercommunalité dont nous parlons a subi la fermeture de la centrale de Fessenheim. Or une commune de moins de 50 habitants continue à percevoir la dotation de compensation. Il n'y a donc pas d'autre solution que de modifier la loi.

J'ai entendu ce que vous avez dit sur le FNGIR, mais il faut aussi prendre en compte les recettes de fonctionnement. Nous allons examiner ce point et vous répondrons ultérieurement.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Si je puis me permettre une remarque, madame la ministre, je ne suis pas favorable au fait que les parlementaires soient associés à l'écriture des décrets. Le principe de séparation des pouvoirs a un sens. Comment le Parlement pourrait-il alors exercer son pouvoir de contrôle ? Cela me paraît difficile. C'est un point qui avait effectivement été évoqué par la délégation aux collectivités territoriales lorsque vous en étiez la présidente, madame la ministre.

Mme Cécile Cukierman. – Madame la ministre, en bientôt quinze ans de mandat sénatorial, dans un département qui compte à la fois des

communes d'un peu plus de 40 habitants et une ville de plus de 170 000 habitants, jamais les mesures de simplification proposées dans ce texte n'ont été évoquées lors de mes échanges avec les maires.

Vous l'avez d'ailleurs dit avec justesse : il ne s'agit pas d'un texte de décentralisation, et je ne vous en fais pas grief. Pour autant, dans un projet de loi de simplification, il me semble qu'il aurait été possible d'aborder bien d'autres sujets, plus essentiels, plus urgents et plus directement liés aux difficultés auxquelles sont confrontés les élus locaux, quelle que soit la taille de leur commune.

Le texte évoluera nécessairement au fil de la navette : dans ce type d'exercice, personne ne souhaite alourdir la copie au départ, mais elle finit souvent par tripler de volume à l'arrivée. Si nous voulons être à la hauteur des attentes suscitées par le Gouvernement, il manque encore plusieurs dispositions qui pourraient d'ores et déjà être mises en œuvre par la loi.

Madame la présidente, vous rappeliez que les lois sont aussi à l'origine des normes. Je ne me dérobe pas à cette responsabilité, mais je ne m'en sens pas coupable. Nombre d'amendements et de textes que nous avons votés visaient avant tout à répondre à des besoins concrets et à des problématiques rencontrées sur les territoires.

Nous sommes ainsi confrontés à une forme de contradiction individuelle et collective. D'un côté, les élus locaux réclament une plus grande sécurisation de leur action dans une société de plus en plus judiciarisée, ce qui conduit à produire toujours plus de normes ; de l'autre, chacun aspire à davantage de simplification. Au-delà du contenu même du texte ou de sa lisibilité, nous avons là un équilibre que nous devons préserver.

Je conclus sur la question des décrets. L'association des parlementaires à la rédaction des décrets n'est pas le sujet principal à mes yeux ; c'est surtout que certains textes réglementaires semblent parfois ignorer les débats parlementaires qui les ont précédés. La loi *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, dite loi Climat et résilience, en fournit une illustration éclairante. Je me souviens, madame la ministre, de l'époque où vous étiez sénatrice d'Ille-et-Vilaine et où vous vous étiez émue du décret intégrant les pistes cyclables dans le calcul de l'artificialisation des sols… Notre collègue rapporteur pour avis de la commission de la culture, Mme Gosselin, évoquait tout à l'heure la loi relative au patrimoine. En 2016, la question du périmètre des 500 mètres autour des monuments historiques avait occupé près de deux heures de débats en séance, pour un résultat très décevant dans les décrets d'application.

Nous devrons en débattre sereinement la semaine prochaine et reconnaître que nous examinons un texte de simplification, et non de décentralisation. Prétendre le contraire reviendrait à tromper les élus locaux.

Mme Françoise Gatel, ministre. – Nous sommes confrontés à une forme de complexité, voire de schizophrénie collective. Les maires nous demandent simultanément davantage de simplification et davantage de sécurisation, tandis que la judiciarisation croissante de la société transforme chaque décision en risque potentiel. Dans le même temps, nos concitoyens réclament plus de liberté tout en exigeant toujours plus de sécurité.

Pour les élus locaux, plus de liberté signifie aussi plus de responsabilités. Lorsque j'étais maire, j'avoue que j'ai parfois été soulagée, dans certaines situations délicates, de pouvoir rejeter la responsabilité sur l'architecte des bâtiments de France (ABF) ou sur l'État. Nous devons trouver une voie de passage entre ces exigences contradictoires.

Si ce texte est volontairement modeste, il n'en demeure pas moins que les attentes des élus locaux sont fortes, et que nous allons leur apporter des simplifications concrètes. Le simple fait de remplacer deux documents budgétaires par un seul constitue déjà une amélioration. La simplification procède souvent par petites avancées successives.

Nous devons faire évoluer ce texte pour le rendre plus efficace, tout en évitant qu'il ne connaisse le même destin que certains projets de simplification économique. Sinon, dans deux ans, les élus ne nous pardonneraient pas de n'avoir rien produit de concret.

M. Éric Kerrouche. – Madame la ministre, ce texte suscite chez moi un sentiment partagé, sans doute en raison de sa nature même. Composite, voire protéiforme, il juxtapose des mesures utiles et d'autres plus discutables. Beaucoup d'associations d'élus, qui souhaitaient aller plus loin, ont formulé des propositions en ce sens. Nous verrons ce que produira la discussion parlementaire, en espérant qu'elle n'aboutisse pas à un texte tellement volumineux qu'il en deviendrait inapplicable.

Je veux également vous interroger sur un point précis. Je sais le travail considérable accompli par les rapporteurs, mais nous avons une divergence d'appréciation, purement fonctionnelle, sur l'avenir des centres communaux d'action sociale (CCAS). Dans la pratique quotidienne des collectivités, les CCAS ne constituent pas une strate administrative supplémentaire ; ils ont acquis, depuis les lois de 1986 et de 1995, un rôle spécifique et reconnu. Dès lors, rendre les CCAS facultatifs risque plus d'affaiblir leur efficacité que de simplifier l'action publique, d'autant que cette proposition intervient au moment même où les besoins sociaux augmentent fortement dans notre pays. À mes yeux, l'intégration de leurs missions au sein des communes rendrait l'action sociale plus complexe, sans générer la moindre économie réelle. Nous risquerions donc surtout de créer de la désorganisation.

Je souhaiterais connaître la position du Gouvernement sur ce point. Il ne s'agit nullement de dogmatisme : les fonctions exercées au sein des collectivités sont différentes, et le modèle du CCAS, notamment grâce à

l'association d'acteurs extérieurs qui fait sa spécificité, conserve toute son utilité.

M. Michel Masset. – La réduction des normes qui pèsent sur les collectivités constitue une préoccupation majeure dans tous les départements. Depuis trois ans que je siège au Sénat, certaines avancées ont été obtenues, mais trop de maires consacrent encore une part excessive de leur temps aux tâches administratives et aux procédures. Certains en ont d'ailleurs payé le prix lors des dernières élections municipales.

Je salue plusieurs avancées contenues dans ce texte, tout en appelant à la vigilance : simplifier ne doit pas signifier tout supprimer. Je souhaite à cet égard vous interroger sur l'article 17 du texte, qui vise à revenir sur une disposition adoptée à l'unanimité en 2023 et dont le décret d'application n'a jamais été publié. Cet article tend à supprimer l'obligation faite aux centres de gestion de réserver une part des promotions de droit commun aux secrétaires de mairie. Je rappelle que le collège des élus du CNEN a demandé la réécriture ou le retrait de cette disposition.

Dans les petites communes, la secrétaire de mairie occupe souvent une place centrale ; il s'agit fréquemment du seul agent communal. D'ici à 2030, une secrétaire de mairie sur trois partira à la retraite. Si un décret suffit à mettre en œuvre le dispositif initial, pourquoi abroger l'article 7 de la loi de 2023 ? Quel bénéfice concret cette suppression apporterait-elle à ces agents, sinon la disparition d'une garantie sans contrepartie nouvelle ?

M. Guy Benarroche. – Madame la ministre, nous avons bien compris que ce texte ne constituait pas le « Grand Soir » de la décentralisation ; vous nous l'aviez annoncé. Les grands soirs sont d'ailleurs devenus rares, sauf certains soirs d'élections qui peuvent en donner l'illusion, avant de laisser place à la déception. J'espère simplement que nous n'aurons pas un « Grand Soir » dont nous finirions par regretter les conséquences…

Si nous n'attendons pas un tel évènement au travers de ce texte, nous espérons au moins que le troisième volet de votre triptyque consacré à l'État local ne se transformera pas en « Grand Soir » de la recentralisation. Nous aurons l'occasion d'en reparler plus en détail.

Nous abordons ce texte avec plusieurs points de vigilance. Les écologistes accueillent favorablement toutes les mesures qui permettent de partir du local pour aller vers le global. Le rapport d'information sur la transition environnementale des collectivités que vous m'aviez confié, avec Laurent Burgoa et Pascal Martin, lorsque vous présidiez la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, avait montré combien les initiatives locales étaient nombreuses, parfois même en marge de l'État. Toute disposition qui évite d'entraver l'action des collectivités, notamment en matière de transition écologique, nous paraît donc positive.

Nous demeurons toutefois attentifs à deux sujets. Le premier concerne le renforcement des pouvoirs propres des présidents des exécutifs locaux. Nous avons identifié au moins sept articles qui accroissent ces derniers, au détriment des assemblées délibérantes. Poussé trop loin, ce mouvement pourrait, sur certains points, constituer un recul démocratique.

Le second point porte sur l'encadrement accru des voies de recours. Je comprends que certains recours puissent être abusifs ou retarder inutilement des projets. Toutefois, notamment dans le domaine environnemental, plusieurs dispositions du texte tendent à multiplier les dérogations aux dérogations.

Ces préoccupations expliquent nos amendements et les réserves que nous exprimons sur certaines mesures de simplification proposées.

Malgré tout, nous préférons des simplifications votées par le Parlement plutôt qu'une extension continue du pouvoir dérogatoire des préfets. À titre personnel, j'aurais préféré que ni le texte relatif au pouvoir de dérogation préfectoral ni celui annoncé sur l'État local n'aient été nécessaires.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Vous avez raison, monsieur Benarroche, il est parfois préférable de supprimer certains dispositifs.

M. Thani Mohamed Soilihi. – La question que je souhaitais poser a été parfaitement formulée par Michel Masset, mais je voudrais insister sur la suppression de l'article 17, disposition que le Sénat avait adoptée à l'unanimité sur l'initiative de notre groupe.

Supprimer sèchement cette mesure, alors même que l'étude d'impact envisageait une solution alternative consistant à améliorer le dispositif par voie réglementaire, pourrait être perçu comme un recul, voire comme un désengagement.

Madame la ministre, pourquoi ne pas avoir retenu cette solution plutôt que de procéder à une suppression pure et simple ?

Mme Muriel Jourda, présidente. – Il me semblait, monsieur Mohamed Soilihi, que l'initiative de cette mesure revenait à Mme Di Folco. Quoi qu'il en soit, nous étions tous d'accord avec cette disposition.

M. Hussein Bourgi. – Madame la ministre, plus personne ici n'attend, n'espère ou ne rêve du « Grand Soir », étant donné que les plus modestes avancées peinent déjà à se concrétiser, quand elles ne sont pas purement et simplement remises en cause.

Je prendrai trois exemples.

Le premier concerne le texte relatif à la police municipale, qui devait être inscrit à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale avant les élections municipales. La fin de session approche et ce texte n'y figure toujours pas. J'ai lu dans la presse qu'il pourrait éventuellement être examiné lors de

la session extraordinaire de septembre à l'Assemblée nationale. Les maires demeurent dans l'expectative et ne comprennent pas ce qui se passe. Au sein du Gouvernement, il devient difficile de savoir qui fixe les priorités, qui les modifie et qui finit par les abandonner.

Le deuxième sujet de mécontentement, voire de colère, concerne la bonification des retraites des élus, un sujet sur lequel le Gouvernement s'est hâté lentement. Les décrets d'application sont encore en cours de rédaction. Or il nous revient qu'un véritable tour de passe-passe serait envisagé, qui consisterait à exclure les élus ayant déjà liquidé leurs droits à la retraite du bénéfice de cette bonification. Autrement dit, lors de l'entrée en vigueur du dispositif au 1er janvier 2027, tous ceux qui auront liquidé leur retraite entre mars 2026 et cette date en seraient privés. Madame la ministre, je sais que ce dossier ne relève pas directement de votre compétence, mais vous êtes solidaire des décisions du Gouvernement. Une telle mesure constituerait une véritable injustice à l'égard de tous les élus municipaux qui ont fait valoir leurs droits à la retraite après la fin de leur mandat en mars.

Enfin, je voudrais évoquer un troisième sujet, sous le regard aussi bienveillant que rigoureux de notre collègue Catherine Di Folco, rapporteur de la proposition de loi sur les secrétaires de mairie. Madame la ministre, vous siégiez alors sur ces bancs et vous connaissez l'importance que ces agents attachent à leur promotion par inscription sur la liste d'aptitude établie par les centres de gestion de la fonction publique territoriale.

Nous étions parvenus à un accord : les secrétaires de mairie accéderaient tous à la catégorie B et bénéficieraient d'un contingent réservé sur cette liste d'aptitude. Or j'apprends aujourd'hui que, par je ne sais quel artifice ou quel tour de passe-passe, cet engagement serait remis en cause.

J'ai parfois le sentiment d'avoir moins des ministres en face de moi que des joueurs de bonneteau, qui cherchent à rouler leurs interlocuteurs dans la farine. Je ne comprends pas pourquoi notre vote sur les secrétaires de mairie serait remis en cause quelques mois à peine après son adoption.

Mme Françoise Gatel, ministre. – Monsieur le sénateur Kerrouche, je partage le sentiment mitigé que vous avez exprimé. Je connais l'appétence des uns et des autres pour aller toujours plus loin, toujours plus haut, toujours plus fort, selon la formule olympique. Mais ce n'est pas d'un coup de baguette magique, au travers d'un seul texte, que nous purifierons soudainement l'atmosphère en simplifiant notre droit. Cela exige de l'obstination, de la détermination et de la constance. En réalité, nous sommes engagés dans une sorte de marathon, à tout le moins une course de fond.

Je comprends parfaitement votre position sur les CCAS, créés à une époque où l'action sociale des communes était plus étroitement définie. Aujourd'hui, lorsqu'une commune met en place des tarifs sociaux pour la cantine ou les centres de loisirs, la gratuité des médiathèques ou des transports, elle mène déjà une véritable politique d'action sociale, puisqu'elle

donne à chacun les moyens de mieux bénéficier de la promesse républicaine d'égalité de droits. Ces politiques ne relèvent pas du CCAS et, dans beaucoup de communes, l'organisation actuelle engendre une complexité supplémentaire. Des agents municipaux sont mis à disposition du CCAS, alors que ce dernier dispose d'un budget distinct. Lorsque nous avions déjà envisagé, antérieurement, de rendre les CCAS facultatifs, certains nous avaient expliqué, en substance, que nous voulions supprimer toute action sociale. Nous nous connaissons suffisamment, monsieur Kerrouche, pour savoir que l'on ne peut pas me prêter une telle intention.

Nous voulons au contraire réaffirmer que l'action sociale est au cœur des missions de la commune. Les plans communaux de sauvegarde, les dispositifs mis en place en période de canicule et de grand froid, ou encore les mesures pour protéger les personnes isolées relèvent pleinement de cette responsabilité. En accordant cette liberté, nous faisons confiance aux élus locaux pour choisir l'organisation la plus adaptée à leurs besoins. Je suis convaincue qu'en laissant ce choix aux communes, nous n'aurons pas moins d'action sociale, mais une action sociale plus efficace.

S'agissant des secrétaires de mairie, j'entends également votre préoccupation. J'avais moi-même voté la proposition de loi de Catherine Di Folco, parce que nous faisons face à une difficulté majeure : il manque aujourd'hui près de 2 300 secrétaires de mairie. Comment imaginer exercer ce métier lorsqu'il faut intervenir deux jours par semaine dans trois ou quatre communes éloignées de quarante kilomètres de la ville-centre ? C'est une fonction extrêmement spécifique, qui mérite d'être reconnue. Dans ce contexte, le principe d'une stricte uniformité de traitement dans les modalités de promotion et de reconnaissance des mérites peut être légitimement interrogé.

J'ai également entendu vos observations sur le renforcement des pouvoirs des présidents d'exécutifs locaux, en particulier la possibilité de confier au président de l'exécutif, plutôt qu'à l'assemblée délibérante, la décision d'ouvrir une enquête publique. C'est une vraie question. Il nous faut trouver un équilibre, car la procédure qui consiste à faire délibérer le conseil communautaire une première fois, puis à faire valider la décision par chaque commune n'est pas idéale non plus.

Vous avez également évoqué les voies de recours. Comme le Sénat dans son ensemble, je suis profondément attachée à la protection des libertés. Mais je constate aussi parfois un usage excessif des recours contentieux, qui ont moins pour objet de défendre l'intérêt général que d'empêcher purement et simplement un projet. C'est une ligne de crête particulièrement étroite, sur laquelle nous devrons avancer avec beaucoup de prudence.

Monsieur le sénateur Bourgi, les sujets que vous évoquez font aussi partie de mon quotidien.

S'agissant de la police municipale, j'entends parfaitement votre impatience. Je ne l'exprimerais sans doute pas de la même manière que vous, mais je reconnais qu'il s'agit d'un texte important et urgent.

Vous m'interrogez aussi sur les priorités du Gouvernement, soupçonnant des jeux de bonneteau et des tours de passe-passe. Pour ma part, je serais bien incapable de pratiquer ce genre d'exercice ; je suis beaucoup trop franche pour cela. Le Gouvernement est confronté à certaines réalités et assume des priorités. Nous connaissons aujourd'hui un véritable embouteillage législatif, alimenté par plusieurs urgences : loi agricole, loi RIPOST, texte sur la protection de l'enfance – dont personne ne contestera le caractère prioritaire. Je vous assure que le ministre de l'intérieur est très attentif au texte relatif aux polices municipales. Je ne sais pas s'il pourra être inscrit à l'ordre du jour des travaux de la session extraordinaire, mais il doit faire partie des priorités.

J'en viens à la retraite des élus. Nous n'avons jamais trompé personne ! J'ai été interrogée à de nombreuses reprises sur l'entrée en vigueur de cette réforme et, dès l'examen du texte, j'ai indiqué que les décrets d'application seraient pris dans le délai habituel de six mois au maximum. Ce décret est aujourd'hui finalisé.

Le ministre du Travail Jean-Pierre Farandou lui-même l'a expliqué, et je l'ai rappelé lors d'une réponse à une question d'actualité au Gouvernement : il était indispensable que l'ensemble des caisses de retraite adaptent préalablement leurs systèmes afin d'intégrer ce nouveau dispositif et de garantir sa mise en œuvre effective et sécurisée.

Nous avons toujours indiqué que, tant que le décret d'application ne serait pas publié, les élus ne devaient pas liquider leur retraite. C'est la règle applicable à tous les dispositifs de cette nature ; il ne s'agit nullement d'un tour de bonneteau. J'ai constamment expliqué que la mise en œuvre effective interviendrait au 1er janvier, conformément au droit commun.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Très brièvement, à la suite des propos de Mme la ministre, je précise à nos collègues que les rapporteurs proposeront des amendements de suppression sur les deux points que j'ai évoqués.

Nous entendons préserver intégralement les dispositions de la loi relative aux secrétaires de mairie et ne remettre aucunement en cause les avancées du statut de l'élu local, notamment celles concernant les retraites.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Le rapporteur aura donc le dernier mot ! Nous vous remercions, madame la ministre, et nous aurons l'occasion de nous retrouver très prochainement.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 *BIS* DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* » [1].

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie[2].

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte[3]. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial[4].

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

[1] Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

[2] Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

[3] *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

[4] *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté,** lors de sa réunion du mercredi 17 juin 2026, **le périmètre indicatif du projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

– à la procédure de modification des statuts des EPCI ;

– aux règles applicables à l'élection des membres de l'exécutif des EPCI ;

– aux délais et aux conditions dans lesquelles sont convoquées les organes délibérants des collectivités territoriales ;

– aux modalités de simplification, de planification, d'adoption, d'élaboration, de révision et d'application des documents d'urbanisme ;

– aux modalités de transfert des compétences entres communes et EPCI ;

– aux délégations, par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de compétences aux exécutifs locaux ;

– aux règles applicables aux conseils et commissions dans lesquels sont appelés à siéger les élus locaux ainsi qu'aux organes consultatifs des collectivités territoriales et de leurs groupements ;

– aux règles applicables aux associations syndicales de propriétaires et aux SAVP ;

– à la détermination de l'autorité compétente en matière de police administrative de la circulation ;

– aux mesures visant à simplifier le recrutement des agents publics ;

– à la fin des fonctions des agents occupants un emploi fonctionnel dans la fonction publique territoriale ;

– aux informations fournies aux organes délibérants des collectivités territoriales concernant les évolutions de carrière des agents publics ;

– au cadre statutaire applicable aux secrétaires généraux de mairie ;

- aux modalités de versement des subventions aux structures portant les maisons « France services » ;

- aux conditions d'octroi de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ;

- aux modalités de demande et d'obtention, par les collectivités territoriales et leurs groupements, de subventions versées par tout financeur public ;

- aux règles dérogatoires au principe de création d'une régie distincte pour chaque service public industriel et commercial ;

- aux dispositions relatives à l'instauration du compte financier unique ;

- aux modalités de prise en charge par un syndicat mixte, pour le compte de communes membres d'un EPCI appartenant audit syndicat mixte, de dépenses de rénovation de bâtiments communaux ;

- aux conditions d'octroi des garanties accordées par les collectivités et leurs groupements ;

- aux dispositions régissant l'activité de l'Agence France Locale ;

- à la sécurisation juridique des organes de gouvernance intercommunaux ;

- aux transferts financiers internes aux ensembles intercommunaux ;

- aux transferts de données entre les collectivités territoriales et leurs groupements d'une part, et d'autres personnes publiques d'autre part ;

– au zonage d'une commune au sein d'un parc naturel national et d'un parc naturel régional ;

– à la publicité des conventions d'aides personnalisées au logement ;

– au régime des biens sans maître ;

– à l'implantation des Step dans les territoires soumis à la loi « littoral » ;

– au régime du périmètre délimité des abords (PDA)

– aux reprises de sépulture en terrain commun par le maire ainsi qu'aux conditions dans lesquelles le maire peut faire procéder à la crémation du corps du défunt ;

– aux obligations auxquelles sont assujetties les opérateurs funéraires ;

– aux règles encadrant la création et l'extension de crématoriums ;

– à l'action sociale éducative et aux caisses des écoles ;

– aux modalités d'attribution des droits en matière de handicap et de perte d'autonomie ;

– à la gouvernance, au fonctionnement et aux prérogatives du conseil national d'évaluation des normes ;

– aux droits syndicaux des agents exerçant les fonctions de préfet et de sous-préfet.

En revanche, ce périmètre ne comprend pas, notamment, les dispositions relatives à la fiscalité locale.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des collectivités territoriales (DGCL)

M. Yoann Blais, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique

M. Éric Ferri, sous-directeur des compétences et des institutions locales

M. Pascal Mathieu, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

Mme Laurence Lavy-Painault, cheffe du bureau des statuts et de la réglementation des personnels territoriaux

Mme Élise Dassonville, cheffe du bureau de l'emploi territoriale et de la protection sociale

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

Mme Mathilde Icard, cheffe de service de la synthèse statutaire, du développement des compétences et de la donnée

Mme Anne Audic, cheffe du département de la déconcentration et de la territorialisation des politiques RH

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

Mme Caroline Sauze, cheffe du bureau de la législation de l'urbanisme à la sous-direction de l'urbanisme réglementaire et des paysages

Mme Lisa Gillet-Masson, chargée de mission au bureau de la législation de l'urbanisme

Mme Marion Vandevelde, adjointe à la sous-directrice de l'aménagement durable

M. Renaud Hoffman, chef du bureau de la réglementation HLM à la sous-direction de la législation de l'habitat et des organismes de logement social

Mme Peggy Mertiny, cheffe de projet « lutte contre la vacance de logements », sous-direction des politiques de l'habitat

Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

M. Guy Geoffroy, maire de Combs-la-Ville

M. Cyprien Bourgouin, conseiller juridique du Président

Mme Mathilde Trévisiol, cheffe du bureau du financement des transferts de compétences

Conseil national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

M. Yohann Nédélec, président

M. David Rey, directeur de cabinet

Régions de France

M. Éric Schahl, conseiller régional d'Île-de-France

Association des maires de France (AMF)

M. Dominique Peduzzi, maire de Fresse-Sur-Moselle, président de l'association des maires des Vosges

M. Laurent Trijoulet, directeur général adjoint

Mme Charlotte de Fontaines, responsable des relations avec le Parlement

Intercommunalités de France

M. Boris Ravignon, vice-président

M. Simon Mauroux, responsable du pôle institutions, droit et administration

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

Association des petites villes de France (APVF)

M. Daniel Cornalba, maire de l'Étang-la-Ville, membre du bureau

France Urbaine

M. Jean Deysson, conseiller cohésion des territoires et réforme territoriale

Mme Sara Bou Sader, conseillère parlementaire

Villes de France

Mme Albane Ricord Siwiecki, directrice générale

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**
- **Direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur du ministère de l'intérieur (DMATES)**
- **Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)**
- **Conseil national des opérations funéraires (CNOF)**

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-557.html