

CONSEIL D'ETAT**Assemblée générale****Séance du jeudi 9 avril 2026****N° 410678****EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS****AVIS SUR UN PROJET DE LOI**

portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales

NOR : ATDB2605967L

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 3 mars 2026 d'un projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales. Ce projet de loi et son étude d'impact ont été modifiés par quatre saisines rectificatives reçues respectivement les 16, 26, 30 mars et 9 avril 2026.
2. Ce projet de loi, qui comprend 39 articles, répartis au sein de six titres, regroupant eux-mêmes diverses mesures visant à renforcer la gouvernance et les pouvoirs du Conseil national d'évaluation des normes ((titre I^{er}), simplifier la gestion des ressources humaines (titre II), la gestion budgétaire et financière et la commande publique (titre III), certaines dispositions en matière d'urbanisme, d'environnement et de planification (titre IV), les services aux usagers (titre V) et enfin, des dispositions diverses (titre VI).
3. L'étude d'impact répond globalement aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.
4. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi a été soumis à toutes les instances dont la consultation était obligatoire.
5. Outre diverses améliorations de rédaction que le Conseil d'Etat suggère, le projet de loi appelle de sa part les observations suivantes.

Sur le titre préliminaire relatif au renforcement de la gouvernance et des pouvoirs du conseil national d'évaluation des normes

6. Le projet de loi a pour objet de supprimer une disposition obsolète de l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatif au CNEN et d'introduire aux articles L. 1212-1 et L. 1212-2 du même code une modification - la création d'un poste de vice-président supplémentaire au sein de cette instance – et deux compléments : l'indication selon laquelle les dossiers soumis au CNEN doivent comporter les éléments permettant d'apprécier la nécessité et la proportionnalité de la norme envisagée et la possibilité pour le CNEN de solliciter le concours des inspections générales de l'Etat. Le Conseil d'Etat estime que ces deux modifications qui ne relèvent pas du domaine de la loi tel qu'il est défini par l'article 34 de la Constitution, n'ont pas leur place dans le projet de loi.

Sur le titre relatif à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements

En ce qui concerne la possibilité, par dérogation à la règle du scrutin secret, de désigner à main levée les vice-présidents des syndicats de communes et syndicats mixtes fermés

7. Le projet de loi vise à simplifier, dans les syndicats de communes et syndicats mixtes fermés, mentionnés respectivement aux articles L. 5212-1 et L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales, les modalités de désignation des membres du bureau autres que le président, une fois celui-ci élu au scrutin secret, selon les modalités prévues à l'article L. 2122-7 du même code, en permettant à leurs organes délibérants de décider, à l'unanimité des présents, que l'élection des vice-présidents aura lieu à main levée.

Si le législateur, le plus souvent, applique le principe traditionnel selon lequel les nominations personnelles ont lieu au scrutin secret, mentionné notamment à l'article L. 2121-21 du même code, le Conseil d'Etat rappelle cependant qu'il lui est loisible de fixer une règle différente, dès lors que, ce faisant, il ne méconnaît aucun principe ni aucune règle de valeur constitutionnelle, parmi lesquels notamment le principe de libre administration des collectivités territoriales. A ce titre, il relève que des dispositions similaires sont déjà prévues par ce code, y compris pour des désignations effectuées par les organes délibérants des collectivités. Ainsi, par exemple, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu que le conseil municipal pouvait décider, à l'unanimité, de ne pas procéder au scrutin secret pour les nominations, sauf disposition législative ou réglementaire le prévoyant expressément (article L. 2121-21 du code), la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a prévu la même disposition pour le conseil départemental ou régional (articles L. 3121-15 et L. 4132-14 du code) et la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a prévu que le conseil municipal pouvait décider, à l'unanimité, de ne pas procéder par scrutin secret pour la nomination de ses délégués au sein de l'organe délibérant des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés (articles L. 5211-7 et L. 5711-1 du code). En outre, une telle faculté existe pour la désignation des vice-présidents des syndicats mixtes ouverts, par application du principe de liberté statutaire, faute de disposition expresse contraire (article L. 5721-1 du code).

Observant que la mesure ainsi proposée ne s'applique pas à la désignation des vice-présidents par l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dont les membres sont directement élus par les électeurs, par « *fléchage* », dans le cadre du scrutin municipal, à la différence des membres des organes délibérants des syndicats de communes et des syndicats mixtes, désignés par les conseils municipaux, le Conseil d'Etat note que ces dispositions concernent les modalités suivant lesquelles sont appelés à voter, non des électeurs, mais des représentants des communes, eux-mêmes désignés par des conseils municipaux. Il estime qu'elles ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel.

En ce qui concerne la possibilité d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal, au début de la séance, une question urgente qui ne figure pas dans la convocation

8. Alors que les articles L. 2121-11 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, respectivement pour les communes de moins de 3 500 habitants et

pour celles de 3 500 habitants et plus, permettent déjà au maire, en cas d'urgence, par dérogation au délai normal de convocation du conseil municipal, d'abrégé ce délai jusqu'à un jour franc, à la condition que le conseil municipal, à l'ouverture de la séance, y consente, le projet de loi propose d'instaurer en outre une procédure permettant au maire de proposer, à l'ouverture de la séance et sans aucune information préalable des membres du conseil, l'inscription à l'ordre du jour d'une question qui ne figure pas dans la convocation qui leur a été adressée, à la condition que les membres présents du conseil y consentent à l'unanimité. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, cette procédure vaudrait également, pour cette question, dispense de note explicative destinée aux membres du conseil. Elle ne pourrait toutefois pas être utilisée lors de la réunion du conseil municipal sur seconde convocation, faute de quorum à la première, ainsi que pour des matières qu'il reviendrait à un décret en Conseil d'Etat de définir.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. Aux termes du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus* ». Le Conseil d'Etat en déduit qu'il appartient à la loi de déterminer les conditions dans lesquelles sont organisés les travaux de ces conseils élus, de manière à garantir leur bonne organisation et leur fonctionnement démocratique, exigences qui découlent du principe de libre administration. A cet égard, le Conseil constitutionnel juge que les règles régissant les conseils élus doivent se conformer au principe constitutionnel de respect du pluralisme des courants d'idées et d'opinions, fondement de la démocratie, en garantissant les droits de tous les élus (voir sa décision n° 2025-883 DC du 15 mai 2025). En outre, le Conseil d'Etat note que la compétence du législateur exclut que soit entièrement renvoyée au pouvoir réglementaire, *a fortiori* s'il s'agit de déroger aux règles déjà fixées par la loi, la détermination des règles de fonctionnement des conseils élus.

Le Conseil d'Etat observe, d'une part, que l'objectif d'intérêt général poursuivi par le projet de loi, tendant à permettre l'examen en urgence d'une délibération par le conseil municipal, est d'ores et déjà atteint par les dispositions rappelées précédemment, permettant une convocation à un jour franc, sans priver les membres du conseil d'une information sur les questions inscrites à l'ordre du jour. L'étude d'impact n'établit pas l'insuffisance de cette procédure à bref délai, à laquelle une procédure sans délai pourrait remédier, ni n'illustre des cas dans lesquels elle n'aurait pas suffi à traiter une urgence particulière. D'autre part, le Conseil d'Etat constate qu'en permettant au conseil municipal, convoqué sur un ordre du jour déterminé, au regard duquel ses membres auront choisi de participer ou non à la réunion en fonction des motifs légitimes pouvant les empêcher d'y prendre part, de décider, à l'ouverture de la séance, de compléter cet ordre du jour par l'inscription de n'importe quelle autre question, hormis celles exclues par la loi, à l'unanimité des seuls membres présents, le projet de loi crée la possibilité de porter atteinte aux droits des élus absents, qui doit être regardée comme excessive au regard de l'objectif poursuivi, et méconnaît les principes constitutionnels ci-dessus rappelés. En conséquence, le Conseil d'Etat estime que ces dispositions ne peuvent être retenues dans le projet de loi.

Le Conseil d'Etat note, en outre, qu'en tout état de cause, ces dispositions ne pourraient renvoyer à un décret le soin de préciser les matières exclues de cette procédure dérogatoire, sans être entachées d'incompétence négative.

En ce qui concerne le rehaussement du seuil déclenchant une seconde délibération au sujet d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)

9. Le projet de loi comporte des dispositions modifiant l'article L. 153-15 du code de l'urbanisme afin de rehausser le seuil d'opposition ayant pour effet, dans le cadre d'une procédure d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), d'imposer une seconde délibération sur le projet. Dans la rédaction actuelle de cet article, la seconde délibération s'impose dès lors qu'une seule commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale (l'EPCI) compétent pour élaborer ou réviser le PLUi émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation ou sur les dispositions du règlement du PLUi la concernant. Le projet de loi propose de modifier cette règle et prévoit qu'une seconde délibération ne s'impose que dans deux cas de figure : lorsque deux communes émettent un avis défavorable dans les mêmes conditions que précédemment ou lorsque l'avis défavorable émane d'une commune représentant plus de 50 % de la population totale de l'EPCI.

Le Conseil d'Etat relève que cette disposition de simplification, qui réduira les cas dans lesquelles une seconde délibération est nécessaire sans que le seuil retenu puisse être regardé comme privant d'effet utile le déclenchement de cette procédure, ne soulève aucune difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel et n'appelle pas d'observation de sa part.

Sur le titre relatif aux simplifications en matière de gestion des ressources humaines

En ce qui concerne les mesures de simplification en matière de gestion des ressources humaines

10. Le projet de loi comporte des dispositions dérogeant aux principes régissant l'exercice du droit syndical dans la fonction publique pour les agents occupant des emplois de préfet et de sous-préfet, que le Conseil d'Etat propose d'insérer dans un titre final « *dispositions diverses* », en l'absence de lien avec l'objet principal du projet de loi. Ces dispositions figuraient déjà dans le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) sur lequel le Conseil d'Etat a rendu un avis le 10 mars 2022 (Assemblée générale, avis n° 404913). En l'absence de circonstances nouvelles et le projet étant formulé à l'identique, à l'exception des mesures relatives au droit de grève qui ont donné lieu au décret n° 2024-486 du 30 mai 2024 modifiant le décret n° 2022-491 du 6 avril 2022 relatif aux emplois de préfet et de sous-préfet, le Conseil d'Etat ne peut que reprendre les appréciations qu'il avait déjà formulées.

Ainsi, s'agissant de l'exercice des libertés syndicales, de valeur constitutionnelle, dont il n'appartient qu'au législateur de fixer les conditions et limites pour autant que les mesures en soient strictement nécessaires, le Conseil d'Etat constate à nouveau que le régime prévu ne méconnaît pas les stipulations de l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales telles que la Cour européenne des droits de l'homme les interprète pour admettre des « *restrictions légitimes* » à l'exercice de ces droits par les « *membres de l'administration de l'Etat* » (arrêts du 2 octobre 2014 *Matelly c/France*, n° 10609/10 et *ADEFDROMIL c/France*, n° 32191/09).

A cet effet les dispositions proposées s'appuient sur l'institution d'un droit d'association professionnelle, adapté à la nature des fonctions des préfets et sous-préfets et à leurs obligations particulières en tant que représentants de l'Etat en charge des intérêts

nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois, conformément à l'article 72 de la Constitution. Les agents occupant un emploi de préfet ou de sous-préfet seront libres de créer des associations professionnelles préfectorales, constituées sur le modèle des associations professionnelles nationales de militaires introduites dans le code de la défense par la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015, ou d'y adhérer, sans que nulle discrimination ne puisse être faite entre eux selon qu'ils appartiennent ou non à une telle association. Ces associations préfectorales auront pour objet de défendre les intérêts des agents occupant des emplois de préfet ou de sous-préfet, en toute indépendance et dans le respect des obligations qui s'imposent aux titulaires de ces emplois, ce qui exclut l'exercice d'actions revendicatives et concertées telles que la grève, lesquelles ne peuvent relever que d'organisations syndicales. Les associations satisfaisant à certaines conditions de représentativité auront vocation à participer au dialogue social organisé au niveau national par le Premier ministre ou le ministre de l'intérieur.

11. Comme dans l'avis qu'il a adopté en 2022, le Conseil d'Etat considère qu'il y a lieu de codifier l'ensemble de ces dispositions au sein du titre Ier du livre Ier du code général de la fonction publique, en cohérence avec la logique d'ensemble ayant présidé à l'exercice de codification, s'agissant certes de dispositions propres à une catégorie d'emplois mais qui touchent aux conditions d'exercice de garanties fondamentales et non au statut particulier ou au champ réglementaire régissant les conditions d'emploi des agents concernés.

Sur le titre relatif aux simplifications en matière de gestion budgétaire, financière et de commande publique

En ce qui concerne l'autorisation des syndicats d'énergie à prendre en charge et à financer la rénovation énergétique des bâtiments de communes non membres de ce syndicat

12. Le projet de loi entend compléter l'article L. 2224-34 du CGCT pour ouvrir la possibilité à un syndicat mixte, lorsqu'il exerce la compétence d'organisation de la distribution publique de l'électricité mentionnée au deuxième alinéa du IV de l'article L. 2224-31 du même code, de prendre en charge ou de financer des études ainsi que tout ou partie des travaux destinés à améliorer la performance énergétique des bâtiments dont sont propriétaires les communes qui, bien que n'étant pas membres du syndicat mixte, font partie d'un EPCI lui-même membre du syndicat mixte.

Le Conseil d'Etat relève que cette évolution, qui répond à l'objectif d'intérêt général de favoriser la réalisation, par un syndicat qui dispose de moyens adaptés pour ce faire, d'études ou de travaux au bénéfice de communes qui n'en disposent pas nécessairement, ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel. Il propose toutefois, en accord avec le Gouvernement, de ne pas retenir au nombre des conditions permettant au syndicat une telle intervention, celle d'avoir élaboré un plan climat air énergie territorial, qui ne relève pas nécessairement des compétences d'un tel syndicat. Ces dispositions, ainsi modifiées, n'appellent pas d'autre observation de la part du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les conditions de garantie de l'Agence France locale par les collectivités territoriales

13. Le groupe Agence France locale (AFL), créé en 2013 par la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires (article L. 1611-3-2 du CGCT) a pour mission d'offrir aux collectivités territoriales une nouvelle source de

financement. Il réunit, d'une part, une société anonyme, AFL – Société territoriale, qui a pour actionnaires des collectivités territoriales, leurs groupements et des établissements publics locaux et, d'autre part, la filiale de cette société, AFL, établissement de crédit qui emprunte auprès d'investisseurs et, à partir de ces ressources, octroie des prêts aux actionnaires de sa société mère. Le troisième alinéa de l'article L. 1611-3-2, par dérogation aux dispositions de droit commun sur l'encadrement de l'octroi de garanties par les collectivités territoriales, autorise les actionnaires d'AFL – Société territoriale à garantir gratuitement l'intégralité des engagements financiers d'AFL, dans la limite de leur encours de dette auprès de cette dernière, c'est-à-dire dans la limite des prêts qu'elle leur octroie. Si, aux termes de la loi, l'octroi de cette garantie n'est qu'une faculté, il est en pratique systématique et obligatoire pour que les actionnaires puissent bénéficier des prêts octroyés par AFL.

Afin de réduire le coût de financement d'AFL, soumise en sa qualité d'établissement de crédit à des obligations prudentielles la conduisant à emprunter plus que ce qu'elle octroie comme prêts et dont tous les actionnaires, garants de ses emprunts, ne bénéficient pas d'une pondération de risque nulle, le projet de loi prévoit d'assouplir les conditions dans lesquelles ces actionnaires peuvent garantir les emprunts qu'elle souscrit, en leur permettant de consentir des garanties au-delà de leur encours de dette, dans la limite d'un plafond fixé par décret.

14. En premier lieu, le Conseil d'Etat considère que le projet de loi peut, sans incompétence négative du législateur, renvoyer à un décret la détermination du plafond de garantie, dès lors qu'il maintient le principe d'un tel plafond et la règle selon laquelle ses modalités de calcul sont fondées sur une assiette constituée du montant des prêts consentis à la collectivité concernée. Il relève, au demeurant, que tel est le cas pour les dispositions de droit commun qui encadrent l'octroi de garanties d'emprunt par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la loi se bornant à fixer le principe de plafonds, dont les niveaux respectifs sont déterminés par décret.

15. En second lieu, le Conseil d'Etat examine le dispositif proposé au regard des dispositions relatives aux aides d'Etat prévues aux articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Tout d'abord, si le Gouvernement fait valoir que les activités exercées par AFL ne constituent pas des activités de nature économique au sens de la législation européenne en matière d'aides d'Etat, au motif qu'elle est, indirectement, intégralement détenue par les actionnaires de sa société mère, qui exercent des activités d'intérêt général, et qu'elle a exclusivement pour mission de financer ces actionnaires en leur octroyant des prêts, le Conseil d'Etat relève que, en tout état de cause, ces actionnaires ne sont, à la suite d'une modification législative intervenue en 2019, pas uniquement des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, mais aussi d'autres groupements de collectivités territoriales et des établissements publics locaux, lesquels peuvent notamment inclure des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Ensuite, le Conseil d'Etat note que l'aide en cause peut être considérée comme apportée aux moyens de ressources de l'Etat dès lors que, ainsi que l'a jugé la CJUE (14 octobre 1987, *Allemagne c. Commission*, 248/84), les ressources des entités régionales et locales, quels que soient le statut et la désignation de celles-ci, constituent des ressources d'Etat et est de nature à affecter la concurrence et les échanges entre Etats membres dès lors

que l'activité de financement exercée par AFL, bénéficiaire de la mesure d'aide, peut également l'être par d'autres établissements de crédit, français ou étrangers.

Enfin, pour vérifier si l'aide accordée apporte un avantage à son bénéficiaire, c'est-à-dire un avantage économique qu'une entreprise n'aurait pas pu obtenir dans les conditions normales du marché, il convient de vérifier, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la CJUE, si un opérateur privé d'une taille comparable à l'organisme public ayant accordé l'aide et opérant dans les conditions normales du marché aurait pu accorder la même aide – critère de « *l'opérateur en économie de marché* » (21 mars 1990, *Belgique c. Commission*, C-142/87 ; 11 juillet 1996, *SFEI e.a. c. La Poste e. a.*, C-39/94). A cet égard, le Conseil d'Etat relève notamment que la garantie que les actionnaires peuvent octroyer à AFL n'est pas rémunérée par le paiement d'une prime et estime, notamment au regard des conditions dégagées par la Commission européenne dans sa communication sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat sous forme de garanties (2008/C 155/02), qu'il existe de sérieux doutes sur le fait qu'un opérateur en économie de marché présentant des caractéristiques similaires à celles des actionnaires de la société mère d'AFL accepterait d'octroyer une garantie excédant son encours de dette sans que cette garantie soit rémunérée.

16. Dès lors que le principe d'une garantie pouvant excéder l'encours de dette est prévu au niveau législatif, la notification à la Commission européenne en application de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne doit intervenir dès ce stade, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que le niveau du plafond maximal de garantie soit déterminé par décret. Le Conseil d'Etat prend acte de ce que, par une saisine rectificative, le Gouvernement, partageant cette analyse, propose désormais d'insérer dans le projet de loi une disposition prévoyant que son entrée en vigueur est subordonnée à l'intervention d'une décision positive de la Commission à son endroit et estime, dès lors, que les articles 107 et 108 du TFUE ne font pas obstacle aux dispositions envisagées.

Sur le titre relatif aux simplifications en matière d'urbanisme, d'environnement et de planification

En ce qui concerne les modalités de mise à disposition du public du projet de modification des SCoT et des PLU

17. Le projet de loi comporte des dispositions confiant au maire ou au président de l'EPCI ou de l'établissement porteur du schéma de cohérence territoriale (SCoT) la compétence pour organiser la mise à disposition du public des projets de modification du SCoT ou du plan local d'urbanisme (PLU), dans un objectif de juste proportion des exigences procédurales.

Le Conseil d'Etat estime que cette évolution constitue une véritable simplification, puisqu'elle évite qu'une délibération n'ait à être prise par le conseil municipal ou le conseil communautaire ou le comité syndical uniquement pour soumettre à la participation du public les documents de modification d'un PLU ou d'un SCoT. Il observe également que l'existence ou l'absence d'une délibération de l'assemblée délibérante est sans incidence sur la suite de la procédure de participation du public et que l'assemblée délibérante aura, en tout état de cause, à se prononcer, après la procédure de participation du public, sur l'objet de la modification. Il considère, en conséquence, que ces dispositions, qui ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel, n'appellent pas d'observation.

En ce qui concerne la suppression de la publication des conventions APL

18. Le projet de loi, par la modification notamment de l'article L. 353-3 du code de la construction et de l'habitation, supprime l'obligation de publication au fichier immobilier ou d'inscription au livre foncier conditionnant l'entrée en vigueur des conventions d'aides personnalisées au logement (APL).

Le Conseil d'Etat observe que cette obligation concerne l'ensemble des bailleurs sociaux. Les conventions peuvent notamment porter sur des logements appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré (OHLM), ainsi que sur les logements appartenant aux collectivités locales et gérés par lesdits organismes, ou encore des logements appartenant aux sociétés d'économie mixte (SEM), pour lesquelles des collectivités locales sont actionnaires. Le Conseil d'Etat relève que la procédure de publication est effectivement une formalité administrative contraignante, qui ne présente pour autant pas un effet utile sur l'information des acquéreurs éventuels des logements conventionnés dès lors que le propriétaire vendeur a, par ailleurs et en tout état de cause, l'obligation d'informer ces acquéreurs de l'existence d'une convention APL, en application de l'article 1602 du code civil. Le Conseil d'Etat relève que, au demeurant, des dispositions législatives étaient d'ores et déjà intervenues pour exempter certains types de conventions de cette formalité et que, depuis de longues années, celle-ci n'était plus appliquée de manière systématique compte tenu de sa lourdeur, dans certaines autres situations. Le Conseil d'Etat estime que, pour le reste, cette disposition de simplification et de clarification du cadre juridique applicable en la matière, qui ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel, n'appelle pas d'observation.

En ce qui concerne le régime des biens sans maître

19. Le projet de loi entend modifier les dispositions du 1° de l'article L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques afin de ramener de trente à quinze ans le délai de droit commun à l'issue duquel une collectivité publique peut considérer comme « sans maître », et, par suite, susceptible d'appropriation publique, un bien faisant partie d'une succession ouverte pour laquelle aucun successible ne s'est présenté. Le projet de loi ne modifie pas le délai de dix ans prévu aux mêmes fins pour les mêmes biens se situant dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (art. L. 312-3 du code de l'urbanisme), d'une opération de revitalisation du territoire (art. L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation) ou d'une zone France ruralités revitalisation (II et III de l'article 44 *quidecies* A du code général des impôts).

Le Conseil d'Etat relève que le délai de quinze ans ainsi créé reste supérieur au délai de dix ans à l'issue duquel, en vertu de l'article 780 du code civil, l'héritier qui n'a pas opté est réputé renoncer à la succession. Il constate par ailleurs que dans l'hypothèse où, en raison du report, de la suspension ou l'interruption de ce délai d'option, les héritiers seraient encore en mesure de revendiquer un bien alors qu'il est regardé comme sans maître en raison de l'expiration du délai de quinze ans introduit par le projet de loi au 1° de l'article L. 1223-1 du code général de la propriété des personnes publiques, l'article L. 2222-20 du même code permet aux héritiers, lorsque la propriété du bien a été transférée à une personne publique moins de trente ans après l'ouverture de la succession, d'en exiger la restitution ou, si celle-ci s'avère impossible, d'obtenir une indemnisation de la valeur de l'immeuble. Cette disposition est de nature à protéger les héritiers contre les atteintes à leur droit de propriété.

Le Conseil d'Etat relève enfin que le projet de loi prévoit que ce nouveau délai de quinze ans s'appliquera aux successions ouvertes à compter du 1^{er} janvier 2007, ce qui est

cohérent avec l'application à compter de cette même date du délai d'option de dix ans introduit par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006, et évite que l'acquisition par la personne publique intervienne à l'intérieur du délai d'option de trente ans resté applicable aux successions ouvertes avant le 1^{er} janvier 2007 (Cass. 1^{ère} civ., 12 février 2020, n° 19-11.668).

Le projet de loi entend également permettre aux communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents d'obtenir de l'administration fiscale qu'elle leur communique les informations nécessaires à la mise en œuvre des 1^o et 2^o de l'article L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques. Le Conseil d'Etat constate que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 2026-248 du 7 avril 2026 rendent inutiles ces dispositions du projet de loi, qui ont le même objet.

En ce qui concerne l'obligation de fusionner le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le plan climat-air énergie territorial (PCAET)

20. Le projet de loi entend modifier l'article L. 141-16 du code de l'urbanisme et introduire un nouvel article L. 143-16-1 dans le même code, afin que le schéma de cohérence territoriale (SCoT) tienne lieu de plan climat-air énergie territorial (PCAET) lorsque l'élaboration du PCAET relève d'un établissement public de coopération intercommunale également en charge de l'élaboration du SCoT. Le Conseil d'Etat rappelle que si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges nouvelles, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée (Conseil constitutionnel, décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, cons. 12).

Le Conseil d'Etat considère que ces dispositions ne méconnaissent pas le principe de libre administration des collectivités territoriales dès lors que l'obligation de fusionner ces deux documents est définie avec précision et revêt une portée limitée, n'affecte pas les compétences propres des collectivités concernées et est justifiée par l'intérêt général qui s'attache à la simplification des procédures d'élaboration de ces documents de planification.

En ce qui concerne la fusion du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et du schéma régional des carrières (SRC)

21. Le projet de loi prévoit de transférer de l'Etat aux régions, à l'exception de la région Ile-de-France, de la collectivité de Corse et des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, la compétence d'élaboration du schéma régional des carrières (SRC), et de faire de ce schéma un volet du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Le Conseil d'Etat relève que les régions ne disposent pas aujourd'hui des moyens nécessaires pour exercer cette compétence, et que le transfert aux régions des personnels de services déconcentrés de l'Etat qui sont aujourd'hui chargés de son élaboration n'est pas envisagé. Il considère que ce transfert de compétences devrait, en vertu du principe de compensation financière résultant du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, s'accompagner de l'attribution aux collectivités concernées de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice par l'Etat et rappelle qu'il résulte de la

jurisprudence du Conseil Constitutionnel qu'il appartient, dans ce cas, au législateur de renvoyer à la prochaine loi de finances le soin de préciser les conditions et modalités de la compensation qu'il prévoit (décision n° 2003-487DC du 18 décembre 2003, cons. 13 et 14).

Le Conseil d'Etat observe, à cet égard, que dans son avis en date du 2 avril 2025, le Conseil national d'évaluation des normes s'est déclaré défavorable à cette mesure au motif que celle-ci n'a pas été demandée par les régions et devrait, en tout état de cause, voir ses conditions de compensation financière précisées. Il relève que si le Gouvernement se dit prêt, dans le principe, à compléter le projet de loi en prévoyant un droit à compensation financière dans les conditions fixées aux articles L. 1614-1 à L. 1614-3 et L. 1614-4 à L. 1614-7 du CGCT, il n'a procédé à aucune évaluation préalable du coût de ce transfert et de son effet sur les finances publiques ni sur l'organisation administrative des régions et des services de l'Etat. Dans ces conditions, il considère que cette mesure n'apparaît pas répondre aux exigences de la bonne administration.

Le Conseil d'Etat relève enfin que le projet de loi prévoit d'exclure de ce transfert la région Ile-de-France, la collectivité de Corse et les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution sans que les motifs qui fondent cette différence de traitement soient clairement définis. Pour l'ensemble de ces motifs, le Conseil d'Etat estime que cette disposition ne peut être retenue.

En ce qui concerne l'implantation de stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) outre-mer et en Corse

22. Le projet de loi propose d'introduire un nouvel article L. 121-12-3 au sein du code de l'urbanisme, et de compléter l'article L. 121-39-1 de ce même code, afin d'autoriser des dérogations au principe de continuité de l'extension de l'urbanisation en zone littorale posé par l'article L. 121-8 du même code, en vue de favoriser l'implantation de stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) en Corse ainsi qu'en Guyane, à Mayotte, à La Réunion, en Martinique et en Guadeloupe. Le Conseil d'Etat rappelle qu'il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que les limitations apportées par le législateur à l'exercice du droit, consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, pour chacun de vivre dans un environnement équilibré doivent être liées à d'autres exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et être proportionnées à l'objectif poursuivi (Conseil Constitutionnel, n° 2023-848 DC du 9 mars 2023, Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, cons. 23).

Il considère que la dérogation répond à un motif d'intérêt général et qu'eu égard à sa portée limitée ainsi qu'à son encadrement par un régime d'autorisation préalable par le représentant de l'Etat, qui est tenu de refuser de donner son accord si le projet qui lui est soumis est susceptible de porter atteinte à l'environnement, elle ne porte pas une atteinte excessive au principe posé par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, et respecte l'obligation faite aux politiques publiques par son article 6 de concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement avec le développement économique.

En ce qui concerne les dérogations au secret fiscal au profit d'opérateurs de la politique du logement

23. L'article L. 135 B du livre des procédures fiscales, dans sa rédaction actuelle, prévoit plusieurs dérogations à la règle du secret professionnel en matière fiscale au profit,

principalement, des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre. Ainsi, l'administration fiscale doit, notamment, transmettre à leur demande, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, aux services de l'Etat et à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), la liste des logements vacants recensés l'année précédente. Il prévoit également la transmission, au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, ainsi que sur demande aux services de l'Etat compétents en matière d'aménagement et d'environnement, de la liste des locaux commerciaux et professionnels vacants qui n'ont pas fait l'objet d'une imposition à la cotisation foncière des entreprises l'année précédente.

24. Le projet de loi vise à étendre le champ de ces dérogations en modifiant l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales et en y rétablissant un article L. 135 C afin, d'une part, de rendre automatiques les transmissions d'informations prévues par le droit existant, sur leur demande, au profit des collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre ainsi que de l'ANAH, d'autre part, d'ajouter à la liste des destinataires de ces nouvelles informations le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ainsi que l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL). Le projet de loi précise, en outre, que la liste adressée aux services du ministère chargé du logement et à l'ANIL est complétée des montants des loyers déclarés à l'administration en application de l'article 1496 *ter* du code général des impôts. Il reconnaît, enfin, à l'ANAH et au CEREMA le droit de solliciter la liste des locaux commerciaux et professionnels vacants auprès de l'administration fiscale.

25. Le Conseil d'Etat observe, à titre liminaire, que des modifications similaires figuraient à l'article 6 de la loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2025-896 DC du 20 novembre 2025, a regardé comme adopté selon une procédure contraire à la Constitution, sans préjuger de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles.

26. D'une part, le Conseil d'Etat rappelle que, s'il est loisible au législateur d'aménager la règle du secret professionnel en matière fiscale (Conseil constitutionnel, décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983), la communication d'informations nominatives doit être justifiée par un motif d'intérêt général et être mise en œuvre de manière adéquate et proportionnée au droit au respect de la vie privée garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (Conseil constitutionnel, décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012 ; et décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016). Il relève, au demeurant, que selon l'article R. 113-1 du livre des procédures fiscales, les informations communiquées par dérogation à la règle du secret professionnel en matière fiscale doivent, sauf exception, faire l'objet d'une demande préalable et être limitées aux éléments nécessaires à l'accomplissement des missions pour lesquelles elles sont consenties.

27. D'autre part, le Conseil d'Etat relève que, si la liste des locaux établie aux fins de gestion de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et de la taxe sur la vacance des locaux d'habitation, dont le projet de loi prévoyait la transmission automatique à l'ensemble des destinataires, ne comporte pas, en principe, de données nominatives, l'identifiant fiscal du local d'habitation figurant dans cette liste peut permettre, par appariement de données, d'identifier son propriétaire et que, lorsque les locaux d'habitation sont vacants, ou lorsque que la demande concerne la liste des locaux professionnels et commerciaux vacants, ces listes sont nominatives.

28. Pour assurer pleinement le respect des principes rappelés au point 26, le Conseil d'Etat, en accord avec le Gouvernement, propose de modifier le projet de loi en supprimant les transmissions automatiques d'informations à l'ANAH, au CEREMA et à l'ANIL qu'il prévoyait initialement, tout en précisant que la règle du secret professionnel ne fait pas obstacle à ce que les services de l'Etat ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre puissent communiquer les listes de locaux transmises par l'administration fiscale, sur demande et dans le cadre de conventions, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, à l'ANAH et au CEREMA pour les besoins de l'assistance que ces deux opérateurs peuvent leur apporter. Il propose également, avec l'accord du Gouvernement, de modifier le projet de loi pour prévoir que la liste des locaux d'habitation susceptible d'être transmise à l'ANIL, complétée des montants des loyers perçus au titre de chacun de ces locaux, ne puisse l'être que sous réserve des mêmes garanties, pour les seuls besoins des actions de collecte et de traitement des données permettant une meilleure connaissance des marchés du logement que cette association, agréée en application de l'article L. 361-1 du code de la construction et de l'habitation, réalise dans le but d'éclairer la conduite des politiques publiques nationales et locales, en application des clauses annexées à l'article R. 366-1 du même code que doivent respecter ses statuts et à la condition supplémentaire que ces informations soient dépourvues de caractère nominatif.

Sur le titre relatif aux simplifications pour les services aux usagers

En ce qui concerne le régime des caisses des écoles

29. Créées par l'article 15 de la loi du 10 avril 1867, les caisses des écoles ont été rendues obligatoires dans toutes les communes par l'article 17 de la loi du 28 mars 1882. A l'origine destinées à « *encourager et faciliter la fréquentation de l'école par des récompenses aux élèves assidus et par des secours aux élèves indigents* », elles ont aujourd'hui pour mission de « *faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille* » et leurs missions peuvent s'étendre « *à des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire* » et à des « *dispositifs de réussite éducative* » (article L. 212-10 du code de l'éducation). Les ressources des caisses des écoles proviennent de cotisations volontaires des parents d'élèves et de subventions de la commune, du département ou de l'Etat (même article).

Le projet de loi vise à rendre facultative l'existence de caisses des écoles dans les communes, ce qui implique de faciliter leur suppression, aujourd'hui possible uniquement en l'absence de toute recette ou dépense pendant une durée de trois ans (troisième alinéa de l'article L. 212-10 du code de l'éducation), le projet de loi se proposant de supprimer cette condition.

Le Conseil d'Etat estime que cette modification ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel. Il se félicite qu'au cours de l'examen de la disposition, le Gouvernement ait complété l'étude d'impact pour exposer les raisons pour lesquelles il estime cette modification nécessaire et ait ajouté des dispositions permettant d'assurer que la dissolution des caisses des écoles, qui ont la nature d'établissements publics locaux (CE, 28 mai 1903, caisse des écoles du 1^{er} arrondissement de Paris, p. 390) et sont dotées de personnel, d'un budget et d'un patrimoine, soit effectuée dans le respect de l'intérêt général et des droits et obligations qu'elles ont noués. A cette fin, le projet de loi comporte des dispositions organisant le transfert à leur commune de rattachement de leurs droits et obligations,

s'agissant notamment de leur personnel, de leurs actifs immobiliers et de l'usage des sommes figurant dans leurs comptes à la date de leur dissolution. De telles dispositions, eu égard aux questions nouvelles qu'elles soulèvent s'agissant de leur impact technique et financier sur les communes de rattachement, ont en outre fait l'objet d'une saisine rectificative du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) en application de l'article L. 1212-1 du CGCT.

En ce qui concerne créant une procédure dérogatoire d'examen des demandes par les maisons départementales des personnes handicapées

30. Le projet de loi entend ajouter au code de l'action sociale et des familles un article L. 146-11 prévoyant, par dérogation aux dispositions de l'article L. 146-8, qui portent sur l'évaluation, par la maison départementale des personnes handicapées, de l'ensemble de la situation d'un demandeur, pour la détermination des droits auxquels il peut prétendre, une procédure nouvelle, simplifiée, permettant à la personne ou à son ayant droit de ne solliciter qu'une partie des droits susceptibles de lui être reconnus dans le cadre de la procédure prévue à l'article L. 146-8, en l'occurrence la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et l'attribution de la carte mobilité inclusion (mention « *stationnement pour personnes handicapées* » et, si le demandeur a un âge supérieur à un âge fixé par arrêté du ministre chargé de l'autonomie, qui ne pourra être inférieur à soixante ans, l'attribution de la carte mentions « *invalidité* » et « *priorité* »). Par dérogation aux dispositions de droit commun, l'évaluation pourrait n'être réalisée que par un seul des membres de l'équipe pluridisciplinaire et sans audition de la personne ou de son représentant légal, et elle ne donnerait pas lieu à élaboration d'un plan personnalisé de compensation. Enfin, par dérogation à l'article L. 146-9 du même code, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées statuerait exclusivement dans les limites de la demande ainsi formulée.

31. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Il résulte d'une jurisprudence constitutionnelle constante que le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (Conseil constitutionnel, décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997, cons. 27).

32. Le Conseil d'Etat constate que les personnes qui feront le choix de recourir à la procédure nouvelle prévue par le projet d'article L. 146-11 du code de l'action sociale et des familles seront placées dans la même situation que celles qui feront le choix de recourir à la procédure de droit commun prévue par l'article L. 146-8 du même code. Elles ne feront toutefois pas l'objet d'un même traitement puisque la situation de celles choisissant la procédure dérogatoire ne sera pas évaluée de manière globale par la maison départementale des personnes handicapées et seuls les droits mentionnés au point 30 pourront leur être reconnus.

33. Toutefois, le Conseil d'Etat considère que cette différence de traitement, qui résulte de la possibilité reconnue à l'intéressé de recourir à une procédure plus simple et rapide que la procédure de droit commun, dans un contexte marqué par des délais d'examen qui se sont fortement accrus dans certains départements, ne méconnaît pas le principe d'égalité dès lors que la possibilité pour l'intéressé de solliciter l'examen de sa situation dans le cadre de la procédure de droit commun demeure.

34. Le Conseil d'Etat constate que les dispositions du projet de loi ne privent pas l'intéressé de la possibilité, ultérieurement, de solliciter un examen de sa situation dans le cadre de la procédure de droit commun prévue aux articles L. 146-8 et L. 146-9. Il suggère toutefois, afin de dissiper toute ambiguïté sur ce point, de prévoir dans le projet de loi que le demandeur ou son représentant légal conserve la possibilité de solliciter l'examen de sa situation sur le fondement de la procédure prévue à l'article L. 146-8 du code de l'action sociale et des familles. Le Conseil d'Etat considère, dans ces conditions, que les dispositions du projet de loi ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi. Il invite enfin le Gouvernement à assurer, lors de la mise en œuvre de la mesure, une information claire à destination des personnes concernées sur l'existence de deux procédures distinctes et sur les conséquences du recours à la procédure dérogatoire.

Sur les dispositions facilitant la délivrance de la carte mobilité inclusion pour les bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie

35. S'agissant des mesures relatives à la délivrance de la carte « *mobilité inclusions* » régie par l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles, le Conseil d'Etat observe que le projet de loi, dont l'objet est pourtant relatif à la simplification des normes, ne prévoit pas d'apporter des modifications aux dispositions relatives à la répartition des compétences juridictionnelles, prévue au V bis du même article L. 241-3 qui, ce qui constitue une source de complexité certaine pour les usagers, prévoient la compétence du juge administratif s'agissant des cartes mention « *stationnement pour personnes handicapées* », et celle du juge judiciaire s'agissant des cartes mention « *invalidité* » et « *priorité* ». Le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à engager une réflexion, à laquelle il est prêt à participer, sur une éventuelle simplification du contentieux dans ce domaine.

36. L'article 107 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui a créé la carte mobilité inclusion, agrégeant les trois précédentes cartes (invalidité, priorité et stationnement) instituées au bénéfice des personnes handicapées, a également, en son IX, prorogé la validité de ces précédentes cartes, jusqu'à leur date d'expiration et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2026. D'après les estimations communiquées par le Gouvernement, au moins 100 000 cartes n'auraient pas été remplacées par des cartes mobilité inclusion, leurs titulaires étant ainsi exposés à brève échéance à la perte des droits qui y sont attachés. Le Conseil d'Etat estime donc justifiée une prorogation, que le projet fixe à cinq années, de la durée de validité de ces cartes. Il attire toutefois l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de prendre les mesures utiles pour informer les personnes concernées de la nécessité de procéder au changement de leur carte avant le 31 décembre 2031.

Sur l'expérimentation de la reconnaissance de la qualité de travailleurs handicapés, pour les travailleurs, par les médecins du travail

37. Le projet de loi vise à autoriser, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, une expérimentation prévoyant de permettre aux travailleurs de solliciter le médecin du travail pour la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, plutôt que la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, en application de l'article L. 241-6 du code de l'action sociale et des familles. Dans le dispositif envisagé, si le travailleur fait le choix de saisir le médecin du travail, sa demande est examinée par la cellule pluridisciplinaire de prévention de la désinsertion professionnelle du service de prévention et de santé au travail qui rend un avis au médecin du travail, sur la base duquel celui-ci prend sa décision. Cette

décision peut faire l'objet d'un recours administratif préalable devant la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées prévue à l'article L. 241-5 du code de l'action sociale et des familles.

38. En premier lieu, le Conseil d'Etat estime que le cadre géographique et institutionnel retenu initialement par le projet de loi – des régions volontaires – n'est pas approprié au regard de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales dans le domaine du handicap. Il propose de prévoir qu'un arrêté du ministre chargé du travail, pris après avis des maisons départementales des personnes handicapées concernées, fixe la liste des services de prévention et de santé au travail participant à cette expérimentation.

39. En deuxième lieu, le Gouvernement entendant confier aux médecins du travail l'adoption de décisions administratives unilatérales, dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public, le Conseil d'Etat propose de modifier le projet de loi pour indiquer explicitement que la mission de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé est attribuée aux médecins du travail et qu'il est dérogé à cette fin aux dispositions des articles L. 146-3 et L. 146-9 du code de l'action sociales et des familles, relatives aux compétences respectives de la maison départementale des personnes handicapées et de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées pour l'examen et la délivrance de la décision de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.

40. Le Conseil d'Etat constate également que le projet de loi ne prévoit pas les modalités d'encadrement de l'activité des médecins du travail pour l'exercice de cette mission de service public, impliquant la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique. Il relève que si les services de prévention et de santé au travail, qui ont pour mission principale d'éviter toute altération de la santé des travailleurs du fait de leur travail et qui contribuent à la réalisation d'objectifs de santé publique afin de préserver, au cours de la vie professionnelle, un état de santé du travailleur compatible avec son maintien en emploi (article L. 4622-2 du code du travail) font l'objet d'un agrément (article L. 4622-6-1 du même code), ils n'exercent pas une mission de service public (Tribunal des conflits, 24 février 1992, n° 02686, Rec. ; Conseil d'Etat, 10 février 2016, n° 384299, T. Rec.), à la différence de la mission qui leur serait confiée dans le cadre de l'expérimentation. Par suite, le Conseil d'Etat propose de compléter le projet de loi pour prévoir un encadrement minimal en précisant que l'arrêté du ministre chargé du travail fixant la liste des services de prévention et de santé au travail participant à cette expérimentation vaut agrément pour prendre les décisions de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.

41. Le Conseil d'Etat observe que le caractère expérimental du dispositif devra permettre d'éclairer le Gouvernement et le Parlement sur les multiples interrogations qu'il suscite :

- quant à la réelle simplification apportée pour l'utilisateur en termes de procédure, alors que la mesure déroge au principe du « guichet unique » pour l'accès aux droits et prestations dont les personnes handicapées peuvent bénéficier prévu à l'article L. 146-3 du code de l'action sociale et des familles ;

- quant à l'opportunité de préciser davantage les modalités d'information et de coordination entre le service de prévention et de santé au travail et la maison départementale des personnes handicapées, en particulier dans l'hypothèse d'une saisine parallèle du médecin du travail et de la maison départementale des personnes handicapées d'une demande identique ;

- quant à l'opportunité d'encadrer davantage, notamment par un agrément en bonne et due forme, les conditions dans lesquelles cette mission nouvelle, de service public, jusqu'ici exclusivement assurée par une autorité administrative, est confiée au médecin du travail ;

- quant à l'intérêt de l'allègement escompté de charge pesant sur le fonctionnement des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées au regard de la charge qu'elle fera peser sur les médecins du travail, dans un contexte de baisse de leur effectif.

Sur ce dernier point, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à compléter l'étude d'impact au sujet de la situation des services de prévention et de santé au travail et des mesures récemment prises pour leur adjoindre des renforts avec la participation d'autres professionnels de santé à leurs missions.

42. Enfin, s'agissant d'une expérimentation prise sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, qui permet de déroger au principe d'égalité en adoptant, pour un objet et une durée limités, des dispositions applicables seulement à l'échantillon retenu pour l'expérimentation, le Conseil d'Etat s'assure que la mesure présente bien un caractère expérimental, ce qui implique, pour sa conduite, l'existence d'une méthodologie suffisamment rigoureuse pour garantir la fiabilité de l'expérimentation afin d'éclairer au mieux l'autorité compétente sur la suite à lui donner. Il précise que les grandes lignes de cette méthodologie pourront être énoncés dans le décret d'application et qu'elles pourraient utilement s'inspirer des recommandations de l'étude du Conseil d'Etat de 2019 « *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* » (Assemblée Générale du 4 juillet 2019). Le Conseil d'Etat propose de modifier en ce sens la disposition du projet de loi qui prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat précise les modalités de cette expérimentation et invite le Gouvernement à compléter l'étude d'impact également sur ce point.

Sur les dispositions n'appelant pas d'observation

43. Le projet de loi comporte d'autres dispositions qui ont pour objet :

- de permettre à un membre titulaire de la commission de délégation de service public ou de la commission d'appel d'offres de désigner, pour le remplacer, en cas d'indisponibilité des membres suppléants, un autre élu de l'assemblée délibérante ;

- d'alléger, pour les modifications ordinaires, la procédure de modification des statuts des établissements publics de coopération intercommunale, par suppression de la consultation des communes membres ;

- d'allonger le délai de convocation du conseil municipal en vue de procéder au remplacement du maire ou des adjoints ;

- de prévoir la conclusion entre les communes concernées et l'établissement public de coopération intercommunale dont elles sont membres d'une convention précisant les modalités du transfert de compétences, obligatoire ou volontaire, des communes à cet établissement ;

- de dématérialiser l'envoi des convocations du conseil municipal dans les communes du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

- d'étendre les attributions pouvant être déléguées par le conseil municipal au maire à l'avis sur les projets relatifs aux établissements privés d'accueil de jeunes enfants et aux décisions de création d'emplois au tableau des emplois de la commune ;

- de permettre à la région Bourgogne-Franche-Comté, sur le fondement de l'article 72 de la Constitution, d'expérimenter la délégation par le conseil régional à son président des décisions d'attribution d'aides individuelles à certains étudiants et à certains organismes de formation ;

- de simplifier les règles relatives aux conseils de développement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

- de prévoir des modifications du régime des associations syndicales de propriétaires autorisées ou constituées d'office et à celui des syndicats d'assainissement des voies privées, concernant notamment leur dissolution ;

- de mettre fin au régime dérogatoire applicable aux routes à grande circulation des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, afin d'aligner leur police de la circulation sur le droit commun ;

- de mettre fin à l'obligation de la publication d'un avis de vacance pour renouveler un contractuel occupant un emploi permanent ;

- de mettre fin à l'obligation d'organiser un entretien oral dans les concours sur titres de la fonction publique territoriale ;

- de supprimer la possibilité d'octroyer un congé spécial à certains agents dans la fonction publique territoriale ;

- de simplifier l'information de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local sur la mise à disposition des agents ;

- de supprimer la mission des centres de gestion prévoyant de réserver à la promotion interne une part de secrétaires généraux de mairie ;

- de simplifier le versement des subventions annuelles de fonctionnement de la structure France services ;

- de faciliter la restauration des monuments historiques appartenant à de petites communes en supprimant l'interdiction de cumul de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) avec d'autres subventions de l'Etat dont la liste est fixée par voie réglementaire ;

- de relever de 3000 à 3500 habitants le seuil à compter duquel les communes peuvent établir un budget annexe unique des services de distribution d'eau potable et d'assainissement ;

- de ratifier l'ordonnance n° 2025-526 du 12 juin 2025 relative à la généralisation du compte financier unique et d'apporter certaines corrections, notamment d'ordre matériel, aux dispositions, issues de cette ordonnance, relatives aux modalités de présentation du projet de budget de certaines collectivités territoriales ;

- de procéder à un rehaussement du plafond de la possible réduction unilatérale des attributions de compensation prévue au 1° du V de l'article 1609 *nonies* C décidée par l'établissement public de coopération intercommunale en cas de réduction des bases imposables sur le territoire d'une de ses communes membres si le potentiel financier par habitant de cette commune est supérieur de plus de 50 % au potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes membres de cet établissement public de coopération intercommunale ;

- de modifier l'article L. 331-2 du code de l'environnement afin de permettre à une commune d'accueillir sur son territoire un parc national et un parc naturel régional, sans que pour autant ces deux aires protégées ne se superposent ;

- de simplifier la procédure de création des périmètres délimités des abords autour des monuments historiques ;

- d'informer les tiers lors de la reprise administrative d'une sépulture en terrain commun ;

- de supprimer l'obligation de devis et d'élargir les possibilités d'intervention à domicile des opérateurs funéraires ;

- d'accroître les prérogatives du représentant de l'Etat lors de l'instruction d'une demande d'autorisation de création ou d'extension d'un crématorium ;

- de permettre aux résidents des établissements concernés par l'expérimentation prévue à l'article 79 de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 de bénéficier des modalités de délivrance de la carte mobilité inclusion prévue, pour les bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie, par les II et III de l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles, alors même qu'ils ne bénéficient pas du versement de cette allocation.

Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part du Conseil d'Etat, sous réserve des améliorations de rédaction et des mesures de coordination qu'il suggère au Gouvernement.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 9 avril 2026.