

## **RELEVÉ D'AVIS**

### **Séance du CNEN du 30 avril 2026**

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) s'est réuni le jeudi 30 avril 2026, en visioconférence, sous la présidence de M. Gilles CARREZ, Président du CNEN.

L'ordre du jour de la séance était composé de **4 projets de texte**, chacun ayant fait l'objet d'une présentation et d'un débat contradictoire en section I.

---

#### **EXAMEN INDIVIDUEL DES PROJETS DE TEXTE EN SECTION I**

##### **1. Loi relative à la protection des enfants**

La politique publique de protection de l'enfance vise à garantir les droits, la sécurité, le développement et le bien-être des enfants en danger ou en risque de danger. Chaque année, près de 385 000 enfants ou jeunes majeurs font l'objet de mesures de protection administratives ou judiciaires. Malgré l'importance des moyens financiers octroyés à cette politique publique, la situation des enfants protégés et à protéger se heurte à de grandes difficultés.

Le présent projet de loi, faisant intervenir l'ensemble des acteurs étatiques et territoriaux du secteur, vise à améliorer la prise en charge des enfants fragilisés par des situations de vie complexes.

Plusieurs principes sont retenus :

- la primauté de la famille et de l'entourage proche dans la protection de l'enfant ;
- la sécurité, la stabilité et la continuité du parcours de l'enfant ;
- la préservation du droit, pour l'enfant confié, de vivre comme les autres enfants, sans être entravé par la complexité administrative découlant de son placement ;
- une protection de l'enfance cohérente sur l'ensemble du territoire.

Les mesures du projet de loi visent à :

- sécuriser les parcours des enfants confiés ;
- promouvoir l'accueil hors institution ;
- réaffirmer l'action éducative au plus près des besoins des familles ;
- renforcer la sécurité et la qualité de la prise en charge de tous les enfants au sein des établissements et services de la protection de l'enfance (école, accueils de loisirs, établissements de santé).

Le projet de loi s'articule autour de quatre titres.

#### **TITRE I<sup>er</sup> : Sécuriser et stabiliser le projet de vie de l'enfant protégé**

Le titre I<sup>er</sup> renforce la sécurisation du parcours de l'enfant en limitant la judiciarisation des mesures de placement prononcées et en assouplissant les procédures de délaissement parental et d'adoption.

## **Chapitre I : Réformer la mesure de placement judiciaire pour sécuriser le parcours des enfants**

- Article 1<sup>er</sup> : cet article réforme la mesure de placement afin d'une part, de rappeler le caractère provisoire du placement judiciaire ; et d'autre part, de sécuriser les situations des enfants lorsqu'un retour en famille ou un changement de statut n'est pas envisageable en articulant cette mesure autour du projet de vie de l'enfant. Il fixe par ailleurs une durée maximale de placement de deux ans à l'issue de laquelle une décision concernant le statut de l'enfant ou la stabilisation de son accueil devra être prise, le prolongement étant désormais limité par décision motivée.

## **Chapitre II : Sécuriser plus rapidement le statut des enfants confiés dont le retour auprès de leurs parents n'est pas envisageable à long terme**

- Article 2 : cette disposition vise à adapter la procédure de délaissement parental afin d'en réduire les délais et de faciliter les procédures d'adoption au sein des familles agréées pour favoriser l'intérêt de l'enfant.

## **TITRE II : Favoriser et sécuriser l'accueil à dimension familiale**

Le titre II entend faciliter l'accueil de l'enfant protégé au sein de structures à dimension familiale en rendant obligatoire l'indemnisation du régime prononcé dans le cadre d'une mesure administrative au même titre que celui pouvant être prévu au titre d'une mesure judiciaire. Il modifie par ailleurs la réglementation relative aux agréments délivrés aux assistants familiaux et crée un cadre juridique spécifique aux accueils-relais afin de favoriser et d'élargir le recrutement de personnels dans la filière de la protection de l'enfance.

### **Chapitre I – Favoriser le recours aux tiers dignes de confiance et à l'accueil durable et bénévole**

- Article 3 : cet article rend obligatoire la recherche d'un tiers digne de confiance dans les trois mois suivant un placement en urgence. Par ailleurs, il rapproche le régime de l'accueil durable et bénévole (ADB - mesure administrative) de celui prévu pour les tiers dignes de confiance (mesure judiciaire) en rendant également obligatoire l'indemnisation des dépenses résultant de l'accueil d'un enfant pour l'accueillant durable et bénévole. Cette mesure ouvre droit à compensation pour les collectivités.

### **Chapitre II – Réformer la réglementation relative aux assistants familiaux pour favoriser et élargir le recrutement**

- Article 4 : cette disposition transfère la compétence de délivrance des agréments des services de la protection maternelle et infantile (PMI) vers les présidents de département. Par ailleurs, elle modifie le régime de contrôle des antécédents judiciaires des assistants familiaux afin de le mettre en conformité avec le cadre juridique existant et crée un cadre juridique propre aux accueils-relais dont un régime d'agrément dédié.

## **TITRE III : Sécuriser les modalités de prise en charge des enfants**

Le titre III prévoit d'améliorer et de sécuriser les modalités de prise en charge des enfants protégés en généralisant le contrôle des antécédents judiciaires des personnes évoluant au sein des structures familiales, professionnelles et bénévoles. Il réforme également les conditions de placement en urgence et soumet les structures dites « lieux de vie et d'accueil » au régime d'autorisation explicite déjà appliqué aux établissements ou services sociaux ou médico-sociaux (ESMS).

## **Chapitre I – Étendre et améliorer le dispositif de contrôle des antécédents judiciaires des personnes accueillant un enfant à leur domicile ainsi que des membres de leur foyer**

- Article 5 : le dispositif vise à étendre le contrôle des antécédents judiciaires à un ensemble d'acteurs directement amené à côtoyer l'enfant protégé. Seront désormais concernés par ce contrôle les tiers dignes de confiance, les membres de la famille d'accueil, les parents accueillant dans le cadre d'un placement en assistance éducative, les personnels et bénévoles intervenant dans les établissements scolaires, les accueillants durables et bénévoles, les membres du foyer et candidats à l'adoption ainsi que les personnels d'accueil collectif de mineurs. L'article clarifie également les conditions dans lesquelles il peut être mis fin à l'activité d'un salarié ou d'un agent public concerné par une incapacité (maintien de rémunération, mise à disposition ou détachement).

## **Chapitre II – Créer une ordonnance de sûreté de l'enfant**

- Article 6 : l'article procède à la refonte de l'ordonnance de placement provisoire et la transforme en ordonnance de sûreté de l'enfant. Cette nouvelle ordonnance permet au juge des enfants ou au parquet, si la protection de l'enfant l'exige, d'ordonner le placement immédiat d'un mineur en danger y compris au sein de la résidence principale du parent décidée par le juge aux affaires familiales et d'en préciser les droits de visite et d'hébergement. L'ordonnance permet par ailleurs de préciser les conditions dans lesquelles le procureur de la République ou le juge des enfants peut prononcer des mesures d'interdiction de contact et de paraître.

## **Chapitre III – Sécuriser les lieux d'accueil et la coordination entre les acteurs de la protection de l'enfance**

- Article 7 : l'article modifie les modalités de prise en charge et d'encadrement des enfants protégés pris en charge selon les modalités d'accueil dérogatoire ou au sein de structures relevant du régime de la déclaration et ne constituant pas des ESMS. A cet effet, il supprime le régime de déclaration des établissements, afin d'y substituer un régime unique d'autorisation explicite d'exercice. Ces lieux de vie et d'accueil (LVA) seront également soumis à des conditions techniques minimales de fonctionnement, lesquelles seront fixées par voie réglementaire, et entreront désormais dans le schéma départemental de la protection de l'enfance afin de renforcer la stratégie de prévention des risques de maltraitance au sein des établissements. Enfin, le principe de mise en place d'un système d'information unique et partagé entre les acteurs de la protection de l'enfance est consacré.

## **TITRE IV : Améliorer la prise en charge des enfants protégés**

Le titre IV entend rendre plus aisément adaptable l'accompagnement éducatif en milieu ouvert et faciliter l'accès aux aides et prestations financières en assouplissant les conditions de recueil de l'avis de l'autorité parentale. Il prévoit la possibilité, pour les professionnels de santé, de passer outre l'autorité parentale face à des situations où des actes de soins non-usuels doivent être réalisés. Il procède enfin à une adaptation de ce texte au droit des outre-mer.

## **Chapitre I – Proposer aux familles un accompagnement éducatif plus souple et mieux adapté à leurs besoins**

- Article 8 : cet article vise à améliorer l'efficacité des mesures administratives et judiciaires en milieu ouvert. Il a pour objectif de faciliter l'accès à l'aide à domicile ou aux prestations financières dans le cadre d'une mesure éducative en milieu ouvert en autorisant le recueil de l'accord d'un des deux parents, l'autre étant simplement informé. Par ailleurs, lorsqu'une mesure éducative administrative est mise en œuvre, il systématise la possibilité de recourir à un accompagnement modulé, qu'il soit renforcé

ou intensifié, voire à un hébergement exceptionnel ou périodique sans avoir recours à une saisine complémentaire du juge judiciaire. L'intervention judiciaire est ainsi limitée aux cas de désaccord sur l'évolution de la mesure en cours.

## **Chapitre II – Simplifier l'exercice de l'autorité parentale sur les enfants confiés**

- Article 9 : afin de permettre la réalisation d'actes non-usuels de santé et de favoriser l'accès aux soins des enfants confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE), l'article institue, pour les professionnels de santé, une capacité à passer outre l'absence de réponse des titulaires de l'autorité parentale.
- Article 10 - Extension et adaptation des dispositions de la loi à l'outre-mer : cet article vise à assurer la déclinaison d'une partie des dispositions du projet de loi en outre-mer, notamment en Polynésie Française, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie, afin de garantir une meilleure qualité de la prise en charge des enfants protégés quel que soit leur lieu de résidence sur le territoire de la République française.

Le projet de texte a reçu **un avis favorable, très réservé néanmoins de la part des représentants élus, à l'unanimité des membres présents** :

- Collège des élus : 9 avis favorables ;
- Collège des représentants de l'État : 7 avis favorables.

Le collège des élus n'émet pas d'opposition aux mesures contenues dans ce projet de texte. Il souligne qu'une partie d'entre elles apportent des réponses aux attentes des départements et aux enfants placés sous protection. Toutefois, il estime que le texte est insuffisant sur ce qu'il considère être les enjeux fondamentaux de la protection de l'enfance, en particulier en ce qui concerne les enjeux régaliens liés à la prise en charge des mineurs isolés ainsi que les relations avec l'État en matière de protection judiciaire de la jeunesse et de prise en charge des enfants en situation de handicap.

Il fait valoir que le sujet de la protection de l'enfance, régulièrement évoqué avec les représentants de l'État, doit encore faire l'objet de mesures complémentaires au regard du niveau croissant des dépenses engagées par les départements. Malgré des investissements soutenus et continus en faveur de cette politique publique, la qualité de la prise en charge des enfants protégés et à protéger continue de se dégrader.

Il soumet trois axes d'amélioration de ce texte. Le premier est celui de la gouvernance afin de renforcer le rôle et la capacité des départements dans les choix d'implantation des lieux de vie et d'accueil et des maisons d'enfants à caractère social (notamment par dérogation à des règles relevant de l'urbanisme) et de recentrer le rôle de l'Etat autour des thématiques régaliennes. Le deuxième est celui de l'amélioration de la perception et de l'attractivité des métiers liés à l'enfance notamment au travers d'une campagne de communication. Le troisième est celui du financement de la politique publique elle-même via la mise en place d'une démarche pluriannuelle de programmation destinée à améliorer le taux de couverture par l'Etat des dépenses exposées par les départements pour le faire progressivement augmenter de 3 % à 10 % des dépenses engagées par les collectivités.

Par ailleurs, les représentants des élus font part des remarques suivantes à propos des différents articles de ce projet de loi :

Concernant l'article 1<sup>er</sup> : le collège des élus souligne que la seule information du juge des enfants devrait être suffisante dans la mesure où le choix du lieu d'accueil demeure une prérogative des départements qui ont la charge de la mise en œuvre des mesures.

Concernant l'article 2 : les membres élus estiment que l'assouplissement des procédures de délaissement et d'adoption doit aller de pair avec la mise en place d'un accompagnement et d'un renforcement des actions de formation des professionnels de l'enfance pour permettre l'accueil de jeunes au sein de familles agréées.

Concernant l'article 3 : le collège des élus rappelle que l'impact financier induit par la mise en place d'une obligation d'indemnisation de l'accueil durable et bénévole est minime dans la mesure où cette indemnisation, bien que facultative en l'état du droit, est généralement déjà mise en place par les départements.

Concernant l'article 4 : les membres élus s'étonnent de l'absence de dispositions concernant le cumul d'activités entre la profession d'assistant familial et d'autres professions. Le ministère rapporteur indique que ce cumul sera rendu possible mais interviendra par voie réglementaire.

Les articles 5 à 10 n'appellent pas de remarque de la part du collège des élus en séance.

2. **Loi visant à renforcer l'État local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics (articles 1 à 12)**
3. **Loi visant à renforcer l'État local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics (articles 13 et 14 - saisine en urgence)**

*(Examen commun)*

En octobre 2023, à l'occasion du 65<sup>ème</sup> anniversaire de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République, le Président de la République avait appelé à repenser l'architecture territoriale afin de donner plus de liberté et de clarté démocratique tout en favorisant la responsabilité de chacun des acteurs locaux. Cet objectif a été rappelé à plusieurs reprises par le Premier ministre, M. Sébastien LECORNU, avec l'annonce d'un acte de décentralisation, de clarification des compétences et de renforcement des libertés locales.

Le présent projet de loi est la traduction de l'un des versants de cet objectif. Il est structuré autour de quatre axes majeurs : une meilleure articulation de l'action de l'État et des collectivités territoriales (titre I), le renforcement du rôle du préfet (titre II), la sécurisation de l'action des décideurs publics (titre III) et des dispositions diverses (titre IV).

L'objet des 14 articles du projet de loi est précisé de manière succincte ci-après.

**Titre I<sup>er</sup> : Mieux articuler l'action de l'État et des collectivités territoriales**

**Chapitre I<sup>er</sup> : Une nouvelle stratégie nationale d'aménagement du territoire**

- article 1<sup>er</sup> : cet article élabore une nouvelle stratégie nationale d'aménagement du territoire (SNAT) et rénove le cadre contractuel existant entre l'État et les collectivités locales pour mettre en œuvre cette SNAT.
- article 2 : cet article crée un contrat de réciprocité entre les communes et les intercommunalités, au-delà même de leur territoire, formalisant les conditions d'une entraide mutuelle dans la mise en œuvre de leurs compétences.

**Chapitre II : Un renforcement des relations entre le représentant de l'État et les élus locaux**

- article 3 : cette mesure prévoit la création d'un guichet unique des demandes d'ingénierie et de subvention des collectivités locales auprès du représentant de l'État.
- article 4 : cet article renforce le pouvoir de substitution du représentant de l'État en cas de carence d'une collectivité territoriale et lui confère un cadre d'application général et non plus uniquement face à des situations très précises et limitativement définies.

- article 5 : cette disposition crée une conférence départementale des réseaux (CDR) présidée par le représentant de l'Etat et élargit l'assistance technique des départements aux autres échelons de collectivités aux domaines de l'énergie et des technologies numériques.

## **Titre II : Renforcer le rôle du préfet**

### **Chapitre I<sup>er</sup> : Un accroissement de l'autorité du représentant de l'État sur les opérateurs de l'État**

- article 6 : cet article confère au représentant de l'Etat la fonction de délégué territorial des établissements publics de l'État (EPE) et des groupements d'intérêt public (GIP) afin d'améliorer la cohérence et la complémentarité d'action de ces différents acteurs sur un territoire donné. Il renforce également les liens du représentant de l'État avec les agences régionales de santé (ARS) en en faisant un membre décisionnaire dans l'attribution du fonds d'intervention régional (FIR).
- article 7 : cette disposition confie au représentant de l'État l'autorité hiérarchique sur les délégations régionales de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et prévoit la mise à disposition d'office de certains de ses personnels au sein des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

### **Chapitre II : Un pouvoir de dérogation renforcé des représentants de l'État**

- article 8 : cet article fixe et encadre dans la loi les modalités d'exercice par le représentant de l'Etat d'un pouvoir général de dérogation aux normes arrêtées par l'État.
- article 9 : cette disposition étend les régimes de dérogation aux normes dans le domaine du sport et permet au représentant de l'Etat de déroger à certaines règles, notamment bâtementaires, établies par les fédérations sportives.
- article 10 : cette mesure vient sécuriser l'action du représentant de l'État agissant *via* son pouvoir de dérogation aux normes en définissant les conditions à partir desquelles sa responsabilité pénale pourra être engagée au titre de l'exercice de ce pouvoir.

## **Titre III : Sécuriser l'action des décideurs publics**

- article 11 : cet article prévoit :
  - la suppression de la notion de conflits d'intérêts public-public pour les agents publics (I) ;
  - la restriction du champ d'application du délit de favoritisme et l'aggravation des sanctions associées (II) ;
  - une précision complémentaire à la notion d'erreur de droit applicable au décideur public (III).
  - la création d'une nouvelle cause exonératoire de responsabilité pénale pour prendre en compte la particularité des missions exercées par les décideurs publics (IV).
- article 12 : cette disposition étend le bénéfice de la protection fonctionnelle accordée aux gestionnaires publics, qu'ils soient agents publics, militaire ou élus locaux, en cas d'engagement de leur responsabilité devant les juridictions financières.

## **Titre IV : Dispositions diverses**

- articles 13 et 14 : ces deux articles adaptent le droit en vigueur en conformité à la suite d'une décision récente du Conseil constitutionnel et définissent, au sein de la loi de finances pour 1979 et au sein du code forestier, l'ensemble des règles relatives à la

contribution aux frais de garderie et d'administration des bois et forêts par l'Office national des forêts (ONF) afin que celui-ci continue de percevoir les contributions légales obligatoires au titre du régime forestier.

Le projet de texte a reçu un **avis défavorable à la majorité des membres présents** :

- Collège des élus : 8 avis défavorables ;
- Collège des représentants de l'État : 6 avis favorables.

Le collège des élus du CNEN regrette, à titre liminaire, que le projet de texte ne traduise pas les annonces initiales du Premier ministre. En effet, au lieu d'engager un nouvel acte de décentralisation, le texte opère une déconcentration par un ensemble de dispositions renforçant le rôle et les prérogatives du préfet qui, à certains égards, conduit à une recentralisation.

Les membres élus du CNEN précisent, tout en reprenant les positions exprimées dans les avis respectifs des différentes associations nationales d'élus locaux qu'ils représentent (AMF, DF et RF) que, si le projet de loi élude le sujet de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, il conduit à une évolution négative des conditions d'exercice des compétences des collectivités par un encadrement renforcé de la libre administration dont elles disposent et une capacité de contrainte et de contrôle supplémentaires de l'Etat par son représentant territorial.

Les membres élus du CNEN reprennent également les propos contenus dans un communiqué de presse conjoint de l'AMF, de DF et de RF en date du 30 avril 2026 demandant au Gouvernement de revoir l'ensemble des mesures du projet de loi afin que le sentiment général de défiance ressenti par les collectivités locales à la lecture du texte, soit remplacé par des dispositions empreintes de confiance réciproque entre l'Etat et les collectivités, la liberté et la confiance étant toujours plus efficaces que la contrainte.

En réponse, le commissaire du Gouvernement en charge de la présentation du texte indique que ce projet de loi s'insère dans un corpus législatif qui comprend un volet déconcentration et un volet décentralisation, qui doivent aller de pair sous peine d'une perte de cohérence globale de l'organisation de l'Etat. Ce corpus comprend la loi portant création d'un statut de l'élu local, le projet de loi-cadre relatif au développement des transports, le projet de loi relatif à l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres ainsi que le projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales. Il précise, en outre, qu'un futur projet de loi sur le logement, comprenant des transferts de compétences au profit du bloc communal, en cours de finalisation, complètera cet ensemble de réformes et sera prochainement soumis à l'examen du CNEN.

Au-delà de l'expression globale d'un ensemble de réserves se matérialisant par un avis défavorable sur le projet de texte, les membres élus du CNEN indiquent qu'**un avis défavorable est émis spécifiquement sur les articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 4, 5 et 6 du projet de loi**. Par ailleurs, ils formulent un **avis favorable avec réserves sur les articles 7 et 8**, et n'expriment aucune remarque particulière, exprimant ainsi un **avis favorable sur les articles 9, 10, 11, 12, 13 et 14**.

Concernant l'article 1<sup>er</sup> : le collège des élus indique, tout d'abord, être favorable à ce que l'Etat se dote d'une nouvelle SNAT, fragmentée depuis plus de 25 ans et devenue peu lisible. Toutefois, les membres élus du CNEN alertent sur le renforcement de la contractualisation qui y est associée sans que celle-ci ne comporte, à ce stade, les précisions et garanties suffisantes pour que les collectivités locales puissent s'y engager. Les membres élus du CNEN tiennent à rappeler le principe constitutionnel de libre administration des collectivités qui s'oppose à l'imposition d'un cadre contractuel contraint et évoquent en ce sens l'échec des « Contrats de Cahors » mis en place unilatéralement par l'Etat en 2017. A contrario, le collège des élus précise que le principe de la contractualisation, lorsqu'elle n'est pas contrainte et unilatérale, est une

modalité de coopération entre acteurs publics qui a déjà montré son intérêt et son efficacité, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions (CPER).

De manière plus spécifique, le collège des élus régionaux regrette que cet article constitue une tentative de recentralisation de la gouvernance des fonds européens et de l'aménagement du territoire aujourd'hui exercée par les régions. En effet, alors que la France défend au niveau européen le maintien d'un pilotage régional des fonds européens, le rôle stratégique d'autorité de gestion qu'exercent les régions est remis en cause par l'obligation de conformité à la nouvelle SNAT qui servirait de fondement à la priorisation et à la mobilisation des crédits européens concourant à l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union européenne.

Concernant l'article 2 : les élus départementaux soulignent que la création d'un nouveau contrat de réciprocité entre les communes et les intercommunalités risque de disjoindre le couple département-commune en remettant en question le rôle historique de fédérateur et d'accompagnateur du bloc communal exercé par le département. Ils tiennent également à rappeler que le département constitue le niveau territorial pertinent pour mettre en œuvre une politique efficace d'aménagement et de mutualisation des moyens entre les territoires ruraux et périphériques vis-à-vis des grands centres urbains. Ils ajoutent que cette logique d'exclusion du département risque d'introduire des déséquilibres marqués dans les relations nouées entre des collectivités de taille ou de puissance diverses.

Les membres élus communaux expriment également le risque que, dans le cadre de ce nouveau dispositif de contractualisation, se creusent des disparités plus fortes entre les communes elles-mêmes et les intercommunalités.

Concernant l'article 3 : le collège des élus communaux accueille favorablement le principe de la création d'un guichet unique des demandes d'ingénierie et de subvention des collectivités locales auprès du représentant de l'État, offrant un seul point d'entrée et permettant une meilleure lisibilité de l'action publique. Il formule le souhait que cela permette de s'extraire d'une logique d'appels à projets, coûteuse en ressources et souvent organisée en silo.

Le collège des élus départementaux précise que l'ingénierie territoriale est une compétence reconnue et appréciée des départements. Il souhaite donc que cette proposition de guichet unique en matière d'ingénierie locale s'inscrive davantage dans la recherche de complémentarité entre les services de l'Etat et les différentes actions mises en œuvre par les 74 agences d'ingénierie départementales existantes que dans une concurrence stérile et inutilement coûteuse.

Enfin, les élus régionaux indiquent que l'évolution promue par cet article ne doit pas conduire à conférer au préfet un rôle d'arbitre de fait des politiques d'investissement des collectivités locales pouvant s'apparenter à une forme de tutelle financière indirecte.

Concernant l'article 4 : les élus expriment leur défiance face au renforcement du pouvoir général de substitution du préfet en cas de carence de la collectivité locale, allant au-delà des dispositifs sectoriels existants, qui marque une inflexion significative dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales. Ils relèvent ainsi le risque d'atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales dans la mesure où cette évolution instituerait une forme de tutelle généralisée et un « détricotage » du système de décentralisation progressivement construit depuis les années 1980. Les élus formulent le souhait que les critères de carence soient suffisamment définis en droit et que le constat de la carence soit strictement conditionné au respect d'une procédure contradictoire avec la collectivité concernée.

Concernant l'article 5 : les représentants des élus accueillent défavorablement la création d'une conférence départementale des réseaux (CDR), présidée par le représentant de l'Etat, ayant vocation à fédérer les différents acteurs intervenant dans les domaines de l'eau, de

l'énergie et des technologies numériques, et constituant le cadre de référence pour mener l'ensemble des discussions relatifs aux réseaux structurants.

Le collège représentant les communes soulève, en premier lieu, une possible ingérence de l'Etat dans les politiques d'investissement des collectivités à laquelle s'ajoute un risque de recentralisation de compétences. Il souligne notamment des incohérences entre ces dispositions et certaines évolutions récentes en matière de gestion des compétences eau et assainissement, par exemple. Les membres élus représentant les communes craignent un risque de multiplication des organismes de consultation sans cadre et sans coordination, contribuant à une dégradation des relations entre collectivités.

Le collège représentant les régions constate que leur exclusion des CDR sur les sujets énergétiques et numériques méconnaît leur rôle structurant dans ces domaines, notamment en tant que chef de file des politiques « climat-air-énergie ».

Enfin, le collège représentant les départements exprime le souhait que la CDR instituée par le présent article ne soit pas présidée par le représentant de l'Etat mais par le président du département compte tenu de leur rôle dans le financement des réseaux, mais aussi de l'assistance qu'apportent les départements aux collectivités du bloc local dans ces secteurs.

Concernant l'article 6 : les membres représentant les collectivités demandent des précisions sur la disposition attribuant au représentant de l'Etat la qualité de délégué territorial des établissements publics de l'Etat et des groupements d'intérêt public exerçant des missions territoriales. Ils s'interrogent notamment sur les effets attendus de cette mesure sur certains opérateurs et demandent à ce qu'une évaluation préalable précise des impacts juridiques et financiers attendus soit menée afin de juger de la pertinence, ou non, de cette proposition. L'exemple du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), dont la gouvernance est partagée entre l'Etat et les collectivités locales, montre que des ajustements sont nécessaires.

Concernant l'article 7 : les élus du bloc régional soulignent que l'intégration des délégations régionales de l'ADEME au sein des DREAL ne répond pas aux propositions de l'association Régions de France visant à davantage territorialiser les aides à la transition écologique pour les collectivités et les entreprises. Ils considèrent que cette réforme constitue une occasion manquée de rapprocher les outils d'intervention dont disposent les opérateurs et services de l'Etat des besoins des territoires et des acteurs économiques.

Concernant l'article 8 : si tout allègement des contraintes et coûts liés à l'application des normes par les collectivités locales est accueilli favorablement par les membres élus du CNEN, le pouvoir de dérogation du préfet aux normes relevant du domaine réglementaire en étant un moyen, ceux-ci souhaitent toutefois qu'il ne soit pas nécessaire de solliciter auprès de l'Etat une autorisation de déroger à la norme. Le collège des élus souligne le souhait des exécutifs locaux de davantage bénéficier de liberté, la capacité de décider et d'agir dans l'intérêt des habitants étant associée à leur qualité d'élus. Plutôt que de multiplier les possibilités de dérogations accordées par les préfets, le collège des élus rappelle qu'il est plus pertinent de supprimer l'excès de réglementation et de prévoir que la norme nationale laisse aux collectivités locales une marge de liberté pour l'appliquer *via* un pouvoir réglementaire local renforcé.

Les articles 9 à 14 n'appellent pas de remarque de la part du collège des élus en séance.

#### **4. Loi confortant la lutte contre le séparatisme et l'entrisme (articles 3, 4, 13 et 14)**

La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a intensifié la lutte contre les séparatismes afin, notamment, d'entraver toutes les initiatives contraires aux fondements de notre République.

Les associations sont ainsi soumises à l'obligation de respect des valeurs républicaines : la signature d'un contrat d'engagement républicain (CER) conditionne ainsi l'octroi de subventions auxquelles elles peuvent prétendre afin de contribuer à leur fonctionnement.

Enfin, elles sont susceptibles d'être dissoutes si des agissements, discriminants à l'encontre de personnes en raison de leur sexe ou de leur orientation sexuelle, ou violents, sont constatés dans le cadre de leurs actions.

Le présent projet de loi vise à apporter des outils juridiques complémentaires aux différents acteurs engagés dans la lutte contre le séparatisme et l'entrisme, en particulier dans les champs associatifs et de l'accueil des mineurs.

Quatre articles sont soumis à l'avis du CNEN.

##### **Titre I<sup>er</sup> : Mesures relatives aux associations et fonds de dotations**

- article 3 : cet article prévoit la création d'un registre national recensant les subventions publiques versées par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics destiné à renforcer la transparence quant à l'usage de l'argent public mais aussi à permettre de contrôler le respect des engagements républicains par les structures associatives bénéficiant de ces subventions.
- article 4 : cette disposition crée un nouveau pouvoir de substitution du préfet pour procéder au retrait de subventions attribuées à des organismes méconnaissant les principes définis dans le cadre du CER, dans l'hypothèse où une collectivité dûment informée du non-respect de ce contrat s'abstiendrait d'agir en conséquence.

##### **Titre III : Conforter les outils de transparence et le pouvoir d'action de l'administration**

- article 13 : cet article définit un régime de contrôle, par le préfet, des accueils de mineurs ne relevant aujourd'hui d'aucune réglementation particulière afin d'améliorer le respect par ces structures des garanties de santé et de sécurité physique et morale des mineurs qu'elles accueillent.
- article 14 : cette mesure entend lutter contre l'évitement scolaire en rendant obligatoire la transmission par le maire de la liste des enfants en âge d'être scolarisés à l'instance départementale de prévention de l'évitement scolaire et, à défaut ou en cas de doute important sur une situation précise, en autorisant le préfet ou le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) à solliciter directement ces informations auprès des organismes de prestations familiales.

Le projet de texte a reçu un **avis favorable avec réserves à l'unanimité des membres présents, à l'exception de l'article 14** :

- Collège des élus : 8 avis favorables ;
- Collège des représentants de l'État : 6 avis favorables.

Concernant l'article 3 : le collège des élus émet un avis favorable sur la création du registre national recensant les subventions publiques versées par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Cependant, il émet une réserve quant au pilotage de cet outil afin qu'il ne dissuade pas l'initiative associative. Les membres représentant les élus souhaitent

pleinement participer au déploiement de ce dispositif et être associés à la rédaction du décret qui viendra en définir les modalités d'application. Ils tiennent à ce que les usages de ce fichier soient encadrés, et que les coûts de mise en conformité technique générés par cette nouvelle obligation déclarative soient maîtrisés pour les collectivités.

Le ministère rapporteur précise en réponse que la collecte des données pourrait être réalisée à partir du traitement d'autres fichiers qu'établissent ou dont disposent déjà les personnes publiques, certaines d'entre elles procédant d'ores et déjà au suivi des fonds versés aux associations.

Concernant l'article 4 : le collège des élus rappelle unanimement la nécessité pour les associations de respecter les engagements républicains. Cependant, il accueille avec une grande réserve le dispositif de substitution proposé. En effet, la création d'un pouvoir de substitution du préfet pour procéder au retrait de subventions publiques à des organismes et associations méconnaissant le CER, si un tel retrait n'a pas été mis en œuvre par les collectivités territoriales à l'origine de ces subventions, pourrait s'apparenter à une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. Plutôt que ce pouvoir de substitution, les représentants élus proposent que soit, en premier lieu, mis en place un mécanisme d'alerte de la collectivité ayant attribué la subvention.

Concernant l'article 13 : le collège des élus prononce un avis favorable sur le dispositif de contrôle proposé compte tenu de la nécessité de protéger plus spécifiquement encore des risques d'entrisme et de séparatisme les mineurs fragiles accueillis dans certaines structures d'accueil, notamment les accueils collectifs en dehors du domicile parental (accueil de loisirs) non couverts par une réglementation spécifique. Toutefois, le collège des élus communaux souhaite que le nouveau dispositif prévu ne conduise pas à une remise en cause dans son ensemble du cadre d'organisation des activités périscolaires par les communes.

Concernant l'article 14 : les représentants des élus émettent un avis défavorable sur cette mesure. Tout d'abord, ils regrettent l'absence de concertation préalable alors que cette disposition tend à renforcer la responsabilité des maires en matière de contrôle de l'obligation scolaire, notamment à domicile. Ils ajoutent que la lutte contre l'évitement scolaire demande des moyens techniques et juridiques en matière de recensement, de croisement de données et d'information relative aux familles résidant sur leurs communes dont les maires ne disposent pas.

En réponse, le ministère rapporteur précise que le préfet et le DASEN, exerçant la présidence de l'instance départementale de prévention de l'évitement scolaire (IDPES), joueront des rôles de facilitateurs auprès des maires afin que soit améliorée et fluidifiée la transmission des données détenues par les organismes en charge du versement des prestations familiales.

## **EXAMEN GLOBAL DES PROJETS DE TEXTE EN SECTION II**

Aucun **projet de texte n'a été** examiné en section II de l'ordre du jour.

**Le Président,**



**Gilles CARREZ**