

N° 677 *rect.*

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 septembre 2019

PROJET DE LOI

(procédure accélérée)

relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

(rédaction résultant de la lettre rectificative n° 719 (2018-2019)),

PRÉSENTÉ

au nom de M. Édouard PHILIPPE

Premier ministre

Par Mme Jacqueline GOURAULT,

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Et par M. Sébastien LECORNU,

Ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'engagement dans la vie politique locale et la proximité de l'action publique sur l'ensemble du territoire national constituent, ensemble, le premier volet de la réponse que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour lutter contre la fracture territoriale.

S'adressant à la Nation, le 25 avril dernier, le Président de la République annonçait un « *nouveau pacte territorial [pour] réconcilier la métropole, la ville moyenne et le rural* ». L'expression populaire des derniers mois, portée sans ambiguïté lors du grand débat national, a témoigné de l'urgence de cette ambition.

Le deuxième volet se traduira, dès le premier semestre 2020, par la mise en œuvre d'un acte de différenciation et de décentralisation. Il s'appuiera, par ailleurs et en parallèle, sur une répartition clarifiée et stabilisée de la fiscalité locale à la suite de la suppression de la taxe d'habitation.

S'exprimant devant le Parlement, dans le cadre solennel de la déclaration de politique générale, le Premier ministre a détaillé la mise en œuvre de ces engagements, dans la continuité des nombreux chantiers ouverts depuis 2017 pour résorber les disparités entre territoires.

Dans la lutte contre la déprise et le sentiment d'abandon qui ont saisi de nombreux territoires, les élus locaux – au premier rang desquels les maires – tiennent un rôle central.

Le grand débat national et, particulièrement les quatre-vingt-seize heures d'échange direct entre le Président de la République et les maires de chaque région, auront permis de mesurer à nouveau ce que la République doit à ses élus locaux. En métropole comme en outre-mer, des zones urbaines jusque dans les zones les moins densément peuplées du territoire national, les conseils municipaux assurent chaque jour cette mission centrale : faire vivre nos communes, faire vivre la démocratie locale, donner une réalité tangible et accessible à nos institutions républicaines.

Partout, chaque jour, ce sont ainsi près de 600 000 élus locaux, très majoritairement bénévoles, qui s'engagent et donnent à la République un visage concret et accessible. Sans ces femmes et ces hommes, il n'est

aucun succès possible contre le sentiment du déclassement et du repli.

Pourtant, chez ces élus, un sentiment latent de dépossession s'est installé. Successivement, ils ont affronté les baisses de dotations, qui ont affecté toutes les collectivités de manière indistincte et non concertée, puis la marche forcée vers les grandes intercommunalités et les grandes régions.

Le présent projet de loi entend valoriser et accompagner ceux qui s'engagent pour la collectivité, en améliorant les conditions d'exercice des mandats locaux. Dans le même esprit, il vise à étendre les libertés locales, conforter le rôle du maire pour trouver un meilleur équilibre avec son intercommunalité, simplifier le quotidien des élus locaux et mieux adapter certaines règles ou seuils aux réalités territoriales.

Il comprend 5 titres :

Titre I^{er}. – Libertés locales : conforter chaque maire dans son intercommunalité, Titre II. – Libertés locales : renforcer les pouvoirs de police du maire,

Titre III. – Libertés locales : simplifier le quotidien du maire,

Titre IV. – Reconnaître aux élus un véritable cadre d'exercice de leur mandat, Titre V. – Vote.

Conformément à la déclaration de politique générale du Premier ministre devant le Sénat, le 13 juin dernier, le titre I^{er} vise à « retrouver un équilibre au sein du bloc local entre les communes et leurs intercommunalités », sans opposer l'une à l'autre, mais en cherchant, au contraire, à favoriser les synergies au sein du bloc communal, pour porter des projets collectifs de la manière la plus efficace et la plus démocratique possible.

Il prévoit donc le renforcement du rôle du maire au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, espaces d'exercice en commun des compétences dévolues au bloc communal. Il réaffirme l'importance et le rôle clé du premier magistrat de la commune dans le couple commune/intercommunalité. Ce renforcement du rôle du maire contribuera à la légitimité des intercommunalités qui ont vu leurs compétences s'accroître ces dernières années.

Le chapitre I^{er} institue un pacte de gouvernance entre l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et les communes qui le composent. Il réaffirme que l'EPCI est au service des communes.

L'**article 1^{er}** crée au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT) une sous-section consacrée aux relations des communes avec les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Si l'ensemble des communes y sont représentées, il convient en effet de s'assurer de la pleine information et association des maires aux travaux intercommunaux, via la possibilité de conclure un pacte de gouvernance. Dès le début du mandat, le conseil communautaire devra débattre pour décider d'élaborer un pacte. En particulier, prenant en compte l'apport de la conférence métropolitaine des maires, obligatoire dans les métropoles depuis la loi n° 2014-58 du 29 janvier 2014, mais également la pratique de plus en plus répandue de ces instances, l'article les consacre en permettant la création d'un conseil réunissant l'ensemble des maires dans les autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le pacte peut, notamment, prévoir des conférences territoriales des maires, les conditions dans lesquelles le maire peut décider de certaines dépenses courantes ou encore disposer de certains services de l'EPCI.

Il régit également le conseil des maires dans l'hypothèse où le pacte n'aurait pas fixé d'autres dispositions.

L'**article 2** a pour objectif de mieux garantir la présence des maires dans les conseils des EPCI. À cette fin, il prévoit, pour les communes de moins de 1 000 habitants, qu'en cas de cessation par le maire de l'exercice de ses fonctions, pour quelque cause que ce soit, il est mis fin au mandat des conseillers communautaires de la commune et il est procédé à une nouvelle désignation, en fonction de l'ordre du tableau établi à la date de l'élection subséquente du nouveau maire et des adjoints.

L'**article 3** autorise les membres des commissions créées par l'EPCI à être remplacés, en cas d'absence temporaire, par un conseiller municipal de leur commune.

L'**article 4** prévoit l'envoi par voie dématérialisée à l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres de l'ordre du jour et du compte rendu de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale. En donnant aux conseillers municipaux non conseillers communautaires le même degré d'information que celui dont disposent les conseillers communautaires, il améliore ainsi l'information de tous les élus du ressort de l'EPCI.

Le chapitre II est consacré à l'exercice des compétences par l'EPCI.

L'**article 5** facilite la mise en œuvre de la minorité de blocage permettant de décaler au plus tard au 1^{er} janvier 2026 le transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes. Il

élargit son application aux communautés de communes exerçant, au 5 août 2018, une partie de la compétence eau ou une partie de la compétence assainissement. De manière à laisser un temps supplémentaire aux communes pour se saisir de cette possibilité de report, la date limite pour activer une minorité de blocage est repoussée à la fin de l'année 2019.

L'article vise également à permettre, par dérogation au droit commun des délégations de compétences prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT, à une communauté de communes ou une communauté d'agglomération qui exerce à titre obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2020 les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement, de déléguer tout ou partie des compétences ou de l'une d'entre elles, à une commune membre par convention. L'EPCI délégant demeure responsable de la bonne exécution de la politique. Des conditions strictes sont fixées à la délégation, afin que celle-ci devienne le moyen d'une politique de gestion de l'eau et de l'assainissement véritablement performante.

Si la mise en œuvre de la délégation provoque la rétrocession de ressources financières aux communes, le coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI sera modifié en conséquence, afin de refléter la réalité ; si besoin, les ajustements nécessaires à cet effet seront effectués en loi de finances.

L'article 6 rouvre aux communes stations classées de tourisme la possibilité instituée par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, de déroger au transfert de la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme », visée pour les communes membres de communautés de communes au 2° du I de l'article L. 5214-16 du CGCT et pour les communautés d'agglomération au 1° du I de l'article L. 5216-5 du même code. Il est ainsi proposé que les communes touristiques membres de communautés de communes et de communautés d'agglomération qui sont érigées en stations classées de tourisme puissent décider de retrouver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme ». En cas de perte du classement valable pour douze ans, la compétence reviendrait à l'établissement public de coopération intercommunale.

L'article procède également à la déconcentration de la décision de classement des stations de tourisme, conformément à la décision du comité interministériel du tourisme du 19 juillet 2018. Le recours à un arrêté préfectoral permettra de raccourcir substantiellement la procédure de traitement des demandes.

L'article 7 renforce les capacités d'intervention des communes

membres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme (PLU). Il prévoit tout d'abord l'avis des communes concernées lorsqu'un plan de secteur est prescrit sur leur territoire. En cas d'avis défavorable d'une commune sur le projet de PLU intercommunal (PLUi), la mesure prévoit également que l'organe délibérant de l'EPCI peut se prononcer sur un projet de plan modifié afin de tenir compte de cet avis défavorable. Ensuite, cet article prévoit d'associer les communes, par un avis, à l'évaluation du PLUi qui doit intervenir au plus tard tous les neuf ans et qui repose actuellement uniquement sur l'analyse de l'EPCI. L'article permet aussi au conseil municipal d'une commune membre de proposer une modification simplifiée du PLUi à valider par l'organe délibérant de l'EPCI.

Le chapitre III simplifie les possibilités d'évolution du périmètre des EPCI.

L'article 8 supprime l'obligation de révision sexennale des schémas départementaux de coopération intercommunale. En effet, une telle obligation de révision conduirait à l'établissement de nouveaux schémas dans chaque département au 31 mars 2022. Or, l'application des deux schémas successifs prévus par les lois n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriale et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a abouti à une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre, contribuant à une diminution conséquente de leur nombre et à une refonte complète de la carte. Si des évolutions limitées, à l'initiative des communes, doivent être facilitées, ainsi que le prévoient les articles suivants, il ne s'agit pas d'une refonte d'ensemble de la carte.

L'article 9 élargit aux communes membres d'une communauté d'agglomération la procédure de retrait dérogatoire. Cette procédure, prévue à l'article L. 5214-26 du CGCT, autorise le départ d'une commune en l'absence d'accord de l'organe délibérant de la communauté de communes. L'extension aux communes membres des communautés d'agglomération permettra la mise en œuvre, au plan local, d'ajustements des schémas départementaux de coopération intercommunale.

L'article 10 permet à une communauté de communes ou à une communauté d'agglomération de se scinder en deux ou plusieurs EPCI dès lors qu'une majorité qualifiée de communes en est d'accord sur le périmètre de chacun des nouveaux EPCI, dans le respect des seuils fixés par le CGCT.

L'**article 11** rend obligatoire la rédaction d'un document précisant les impacts financiers du changement de périmètre de l'EPCI. Il prévoit que ce document est adressé à l'ensemble des communes membres de l'EPCI de départ, de celui d'arrivée et aux deux conseils communautaires concernés.

Le titre II vient renforcer les pouvoirs de police du maire.

L'**article 12** renforce les prérogatives du maire et du préfet dans leur contrôle du respect des règles de sécurité par les établissements recevant du public, en leur donnant la possibilité en cas de non-exécution de la mesure, d'une part, d'accompagner leur arrêté de fermeture d'astreinte journalière et, d'autre part, d'exécuter d'office leur arrêté de fermeture. Il étend également la procédure d'astreinte à l'ensemble des immeubles menaçant ruine, qu'ils soient au non à usage principal d'habitation.

L'**article 13** dote le maire de nouveaux outils afin de l'aider à maintenir la tranquillité publique. Il pourra ordonner la fermeture de débits de boissons pour une durée n'excédant pas deux mois, lorsque, au vu des circonstances locales, le préfet lui aura délégué cette compétence. Le préfet pourra néanmoins se substituer au maire en cas de carence de ce dernier, après l'avoir mis en demeure de procéder à la fermeture.

L'**article 14** permet aux autorités compétentes en matière d'urbanisme, à savoir les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale délégataires de cette compétence, mais aussi l'État pour certaines constructions spécifiques, de mettre en demeure les auteurs de constructions, d'aménagements, d'installations ou de travaux contraires au code de l'urbanisme, de régulariser la construction irrégulière. Cette mise en demeure, pour être pleinement efficace, peut, au besoin, être assortie d'une astreinte journalière. Ce mécanisme s'inspire de plusieurs dispositifs du même type instaurés au cours des dernières années en matière d'environnement et de logement. Il vient compléter le dispositif existant de répression pénale des constructions irrégulières.

L'**article 15** introduit, afin de renforcer la sanction de certaines incivilités ou comportements troublant la sécurité publique, la possibilité pour le maire d'infliger des amendes aux contrevenants de certains arrêtés pris au titre de ses pouvoirs de police. La procédure suivie respecte le principe du contradictoire.

Le titre III vise à simplifier l'exercice quotidien des compétences de la commune par le maire.

Le chapitre I^{er} offre de nouvelles modalités d'action au maire.

L'**article 16** assouplit les conditions dans lesquelles des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre des communes. Il permet que ces conventions soient conclues entre des communes n'appartenant pas au même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ces conventions respecteront le droit la commande publique. S'agissant des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, il supprime l'obligation d'élaboration du rapport relatif aux mutualisations de services comme préalable à la possibilité de conclure une convention.

L'article permet également la constitution d'une commission commune à l'ensemble des membres d'un groupement de commandes composé majoritairement de collectivités territoriales, de leurs groupements ou établissements publics et portant sur des délégations de service public ou autres contrats de concession. Il s'agit de créer une solution similaire à celle prévue en matière de marchés publics, de nature à faciliter le fonctionnement des groupements de commandes, d'une part, et de simplifier les outils disponibles en substituant une seule commission à plusieurs, d'autre part.

Enfin, les EPCI à fiscalité propre sont autorisés à passer des marchés publics au nom et pour le compte de leurs communes membres réunies en groupement de commandes, même s'ils ne détiennent pas les compétences concernées.

L'**article 17** apporte de la souplesse dans l'organisation de la mise en œuvre des compétences par les collectivités, en leur permettant de déléguer à d'autres collectivités et dans des conditions définies d'un commun accord, tout ou partie d'une compétence. Ainsi sera facilitée la définition de solutions différenciées selon les besoins propres de chaque territoire.

L'**article 18** autorise le département à verser des aides aux entreprises en dehors de son champ de compétences en cas de catastrophe naturelle. Il permet ainsi à la collectivité départementale d'aider au redémarrage de l'activité des entreprises significativement affectées par un évènement naturel.

L'**article 19** permet de clarifier l'article L. 2113-11 du CGCT en précisant que les actes d'état-civil pouvant être dressés par la commune déléguée sont ceux survenus dans les limites territoriales de cette commune.

Il élargit également les possibilités de célébrer le mariage ou d'enregistrer un PACS non seulement dans l'annexe de la mairie, dans les limites territoriales de la commune déléguée, mais aussi dans une autre annexe de la mairie, dans les limites territoriales de la commune nouvelle, dans la mesure où les règles de résidence définies par le code civil sont réunies.

Le chapitre II vise à fluidifier les relations entre l'État et les collectivités.

L'**article 20** permet aux collectivités territoriales de saisir le représentant de l'État dans le département pour s'assurer de la légalité d'un projet d'acte soulevant un point de droit, sans préjudice du contrôle de légalité exercé par le préfet en cas de circonstances nouvelles et sur les autres points de droits du même acte desquels il n'aurait pas été saisi.

L'**article 21** corrige une erreur matérielle de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) et rétablit les pouvoirs normaux des maires en matière de droit de préemption urbain en dehors du droit de priorité dans une opération d'intérêt national. Il indique donc, sans ambiguïté, que le droit de priorité ne s'applique pas à l'intérieur du périmètre d'une opération d'intérêt national, conformément aux dispositions de l'article L. 240-2 du code de l'urbanisme. Il clarifie les conditions d'exercice du droit de préemption urbain et des droits de préemption en zone d'aménagement différé et en périmètre provisoire de zone d'aménagement différé, en précisant que seuls les biens aliénés par l'État, par ses établissements publics et par les sociétés dont il détient la majorité du capital, en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt national, ne sont pas soumis à ces droits de préemption conformément aux dispositions du g de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme.

L'**article 22** habilite le Gouvernement, par ordonnance, à prendre les mesures relevant du domaine de la loi, dans un but de clarification, de simplification, d'harmonisation et de prise en compte de la dématérialisation, nécessaires pour modifier les règles relatives à la publicité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements, à leur entrée en vigueur, à leur conservation et au point de départ du délai de recours contentieux.

Le chapitre III simplifie l'environnement normatif des élus locaux.

L'**article 23** met fin à certaines obligations pesant sur les conseils municipaux et communautaires.

Le I rend facultative la création d'un conseil des droits et devoirs des familles. Le II rend facultative la création d'une annexe de la mairie. Le III supprime l'obligation d'élaborer un rapport annuel sur le service public des déchets, ainsi, la commune pourra apprécier elle-même les mesures à prendre à cet égard. Le IV rend facultatif le conseil de développement. Le V rend facultative l'élaboration d'un schéma de mutualisation par les EPCI.

L'**article 24** assouplit les règles concernant la participation minimale du maître d'ouvrage au financement d'une opération. La dérogation déjà prévue pour le patrimoine protégé est étendue au patrimoine non protégé lorsque certaines circonstances donneraient à l'obligation de participation minimale un caractère manifestement excessif.

L'**article 25**, dans un objectif de transparence, prévoit que les collectivités territoriales satisferont, après leur achèvement, à des obligations de publicité du plan de financement des travaux dont elles sont maîtresses d'ouvrage.

Le titre IV renforce les droits des élus locaux.

L'**article 26** étend le bénéfice du droit au congé de campagne électorale de dix jours aux candidats salariés à l'élection municipale. Actuellement, le droit au bénéfice de ces congés (imputables sur les congés annuels du salarié) n'est autorisé que dans les communes de plus de 1 000 habitants. Cet article l'ouvre à toutes les communes sans condition de population, afin d'encourager les candidatures de personnes issues du salariat et ainsi renforcer la diversité des candidats.

Il ouvre également aux conseillers des communautés de communes le bénéfice des autorisations d'absence prévues à l'article L. 2123-1 pour les conseillers municipaux, déjà applicable aux élus des autres EPCI à fiscalité propre. Les communautés de communes n'en bénéficiaient pas, faute de renvoi adéquat dans le CGCT, alors que leurs élus disposent déjà du dispositif de crédits d'heures.

L'**article 27** permet une meilleure prise en charge des frais de garde qui résultent des activités de tous les élus municipaux. Il rend ainsi obligatoire le remboursement par les communes de ces frais pour tous les élus municipaux qui participent aux réunions rendues obligatoires par leur mandat.

De plus, il ouvre la possibilité aux adjoints au maire des communes de moins de 20 000 habitants, jusqu'ici exclus de ce dispositif, de bénéficier du remboursement des frais de garde induits par l'exercice de

leur mandat, sous la forme de chèques emploi service universels (CESU). À ce jour, pour l'ensemble de ses bénéficiaires, ce dispositif n'est mobilisable que si l' élu a interrompu son activité professionnelle pour se consacrer à son mandat. L'article supprime cette condition. Une amélioration identique est apportée en faveur des présidents et vice-présidents des conseils départementaux et régionaux.

Enfin, il instaure un dispositif de compensation par l'État pour les communes de moins de 1 000 habitants.

L'**article 28** valorise davantage les élus des petites communes en procédant à la fusion des trois premières strates de population qui prévoyaient les montants progressifs d'indemnités. Ainsi, tous les maires et adjoints des communes jusqu'à 3 500 habitants relèvent d'un régime indemnitaire unique, aujourd'hui réservé aux élus des communes de 1 000 à 3 499 habitants. En outre, l'indemnité de fonction des maires sera dorénavant librement décidée par le conseil municipal.

Il établit également l'obligation, pour toutes les communes et tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, de produire un état de l'ensemble des indemnités de toutes natures touchées par leurs élus dans tous types de groupements intercommunaux, syndicats ou sociétés locales. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers communautaires avant l'examen du budget.

L'**article 29** ouvre le droit au remboursement des frais engagés au titre de leur mandat aux élus des établissements publics de coopération intercommunale bénéficiant d'une indemnité de fonction. À ce jour, seuls les élus des EPCI ne bénéficiant pas d'une telle indemnité sont éligibles au remboursement des frais de transport ou d'hébergement engagés pour leur mandat, contrairement au droit applicable aux conseils municipaux. Alors que le législateur a souhaité encourager l'élargissement du périmètre des EPCI, cet article ouvre la possibilité de bénéficier de remboursements à tous les élus de ces structures, qu'ils perçoivent ou non une indemnité de fonctions.

L'**article 30** modifie le régime de prise en charge de la protection fonctionnelle des élus locaux. Il rend obligatoire, pour toutes les communes, la souscription d'un contrat d'assurance visant à couvrir les coûts résultant de la mise en œuvre de la protection. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, le montant de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'État.

L'**article 31** habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la présente

loi, des mesures qui permettront de rénover en profondeur la formation de tous les élus locaux afin d'améliorer les conditions d'exercice de leur mandat et de renforcer leurs compétences. Les élus bénéficieront ainsi de droits individuels acquis tout au long de la vie, sous la forme d'un compte personnel de formation, et de l'accès favorisé à une offre de formation plus développée. Les différents dispositifs de formation des élus locaux seront mieux articulés. La soutenabilité financière et la transparence des dispositifs de formation sera assurée.

L'**article 32** habilite le Gouvernement à adapter et étendre des dispositions de la présente loi à certains départements et collectivités d'outre-mer.

Le titre V est relatif au droit de vote.

L'**article 33** vise à renforcer l'effectivité de l'exercice du droit de vote des détenus pour réaffirmer avec force leur citoyenneté.

Le présent article prévoit ainsi plusieurs dispositions nouvelles dans le code électoral destinées à faciliter l'exercice du droit de vote par les personnes détenues. Il assouplit les conditions d'inscription sur les listes en prévoyant, d'une part, des possibilités de rattachement communal supplémentaires, dont une permettant aux personnes détenues de voter par correspondance, et, d'autre part, une simplification de la procédure via la faculté de solliciter cette inscription directement auprès du chef d'établissement pénitentiaire.

Par ailleurs, le régime général d'établissement des procurations est modifié, pour tout électeur, afin de favoriser la participation électorale. D'une part, il sera possible d'établir une procuration pour un électeur inscrit dans une autre commune et, d'autre part, il sera possible de demander à exercer son droit de vote par procuration sans qu'il ne soit plus nécessaire d'alléguer un motif particulier.

Ces dispositions seront mises en œuvre à compter des élections départementales prévues en mars 2021.

DÉCRET DE PRÉSENTATION

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales, qui seront chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 17 juillet 2019

Signé : ÉDOUARD PHILIPPE

Par le Premier ministre :

La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Signé : JACQUELINE GOURAULT

Le ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales

Signé : SÉBASTIEN LECORNU

Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

TITRE I^{ER}

LIBERTÉS LOCALES : CONFORTER CHAQUE MAIRE DANS SON INTERCOMMUNALITÉ

CHAPITRE I^{ER}

Le pacte de gouvernance : permettre aux élus locaux de s'accorder sur le fonctionnement quotidien de leur EPCI

Article 1^{er}

- ① I. – La section 3 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est complétée par une sous-section 3 ainsi rédigée :
 - ② « *Sous-section 3*
 - ③ « *Relations des maires avec les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre*
 - ④ « *Art. L. 5211-11-1. – I. – Après chaque renouvellement général des conseils municipaux ou une opération prévue par l'article L. 5211-41-3, le président de l'établissement public de coopération intercommunale inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale dont elles sont membres. Si l'organe délibérant décide l'élaboration d'un pacte, il l'adopte dans les six mois qui suivent le renouvellement général.*
 - ⑤ « *La création d'un conseil des maires est obligatoire dans les métropoles. Dans les autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, le pacte de gouvernance peut prévoir la création d'un conseil des maires. Le conseil des maires est une instance de coordination entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et les maires des communes membres, au sein duquel il peut être débattu de tous sujets d'intérêt communautaire ou relatifs à l'harmonisation de l'action des communes et de l'établissement public de coopération intercommunale.*
 - ⑥ « *Les membres de cette instance ne sont pas rémunérés.*

- ⑦ « II. – Le pacte détermine les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les dispositions de l'article L. 5211-57.
- ⑧ « Le pacte peut prévoir la création de commissions spécialisées associant les maires et détermine leur organisation, leur fonctionnement et leurs missions. Il fixe, le cas échéant, les modalités de fonctionnement des commissions prévues à l'article L. 5211-40-1.
- ⑨ « Le pacte peut prévoir la création de conférences territoriales des maires selon des périmètres de compétences qu'il détermine. Les conférences territoriales des maires peuvent être consultées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les modalités de fonctionnement des conférences territoriales des maires sont déterminées par le règlement intérieur de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.
- ⑩ « Le pacte peut prévoir les conditions dans lesquelles le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pourra déléguer au maire l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires. Dans ce cas, le pacte fixe également les conditions dans lesquelles le maire dispose d'une autorité fonctionnelle sur les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, dans le cadre d'une convention de mise à disposition de services.
- ⑪ « Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, le pacte peut prévoir la possibilité, par conventions de mise à disposition approuvées par délibérations concordantes du conseil municipal et de l'organe délibérant de l'établissement public, de placer, dans le ressort territorial d'une commune membre et pour l'exercice des compétences prévues au 3° et au 4° du II de l'article L. 5214-16 et au 1° et 5° du II de l'article L. 5216-5, des services de l'établissement public de coopération intercommunale sous l'autorité fonctionnelle du maire.
- ⑫ « III. – Le pacte peut être modifié par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, selon la même procédure que pour son adoption.
- ⑬ « *Art. L. 5211-11-2.* – Sauf si le pacte de gouvernance prévu à l'article L. 5211-11-1 a retenu d'autres dispositions, le conseil des maires est régi par le présent article.

- ⑭ « Le conseil des maires est créé si au moins 30 % des maires des communes membres de la communauté urbaine, de la communauté d'agglomération ou de la communauté de communes considérée en ont fait la demande par courrier adressé au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, la création du conseil des maires est obligatoire.
- ⑮ « Le conseil des maires est présidé par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Outre le président de de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, il comprend les maires des communes membres.
- ⑯ « Il se réunit, sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, dans la limite de deux réunions par an, à la demande d'un tiers des maires ».
- ⑰ II. – Les articles L. 5211-40 et L. 5217-8 du code général des collectivités territoriales sont abrogés.
- ⑱ III. – Le 4° du II de l'article L. 5832-2 du même code est ainsi rédigé :
- ⑲ « 4° L'article L. 5211-40-1 ».

Article 2

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 273-11 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « En cas d'élection d'un nouveau maire, pour quelque cause que ce soit, les conseillers communautaires sont à nouveau désignés selon les modalités prévues au premier alinéa. » ;
- ④ 2° Au début de l'article L. 273-3, sont ajoutés les mots : « Sans préjudice des dispositions du second alinéa de l'article L. 273-11, » ;
- ⑤ 3° L'article L. 273-12 est ainsi modifié :
- ⑥ a) Au I, après la première occurrence du mot : « communautaire », sont insérés les mots : « pour toute autre cause que celle mentionnée au second alinéa de l'article L. 273-11 » ;
- ⑦ b) A la première phrase du II, les mots : « de maire ou d'adjoint » sont remplacés par les mots : « d'adjoint, pour toute autre cause que celle mentionnée au second alinéa de l'article L. 273-11 » et les mots : « du maire et des » sont remplacés par les mots : « d'un ou plusieurs nouveaux ».

Article 3

- ① L'article L. 5211-40-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « En cas d'absence, le membre d'une commission est remplacé pour une réunion par un conseiller municipal de sa commune. Celui-ci est désigné par le maire. »

Article 4

- ① I. – La section X du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est complétée par un article L. 5211-63 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 5211-63.* – Les conseillers municipaux des communes appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sont destinataires de manière dématérialisée d'une copie de la convocation adressée aux conseillers communautaires.
- ③ « L'envoi prévu au premier alinéa peut être réalisé par chacune des communes. »
- ④ II. – L'article L. 5211-46 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Dans un délai de deux semaines, le compte rendu de la séance du conseil communautaire au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre est transmis aux conseillers municipaux des communes membres de manière dématérialisée. Cet envoi peut être réalisé par chacune des communes. »

CHAPITRE II

Le pacte des compétences : permettre aux élus locaux de s'accorder sur ce que doit faire ou non leur EPCI

Article 5

- ① I. – L'article 1^{er} de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, après le mot : « assainissement », sont insérés les mots : « ou qui exerce en partie seulement l'une ou l'autre » ;

- ③ 2° Au premier alinéa, les mots : « 1^{er} juillet 2019 » sont remplacés par les mots : « 1^{er} janvier 2020 » ;
- ④ 3° Le deuxième alinéa est supprimé ;
- ⑤ 4° Au troisième alinéa, les mots : « les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement ou l'une d'entre elles » sont remplacés par les mots : « les compétences relatives à l'eau ou à l'assainissement ou exerce en partie seulement l'une ou l'autre ».
- ⑥ II. – Toutes les délibérations prises avant le 1^{er} janvier 2020 dans les conditions requises au premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes ayant pour objet de s'opposer au transfert des compétences relatives à l'eau ou à l'assainissement, de l'une d'entre elles ou d'une partie d'entre elles ont pour effet de reporter le transfert de compétence au 1^{er} janvier 2026.
- ⑦ III. – Après le 7° du I de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :
- ⑧ « La communauté de communes peut déléguer, par convention, tout ou partie des compétences visées aux 6° et 7° à l'une de ses communes membres qui a, par délibération, adopté un plan des investissements qu'elle entend réaliser à cet effet et s'engage à respecter un cahier des charges intégré à la convention, dans un objectif de qualité du service rendu et de pérennité des infrastructures. Ce cahier des charges définit notamment les besoins et les objectifs à atteindre. Il précise, en concordance avec le plan des investissements, les moyens humains et financiers consentis à l'exercice de la compétence déléguée, et fixe des indicateurs de suivi afin d'évaluer l'atteinte des objectifs assignés au délégataire.
- ⑨ « Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la communauté de communes délégante, qui en reste responsable.
- ⑩ « La convention, conclue entre les parties et approuvée par leurs assemblées délibérantes, précise la durée de la délégation et ses modalités d'exécution ».

- ⑪ IV. – Après le 9° du I de l'article L. 5216-5 du même code, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :
- ⑫ « La communauté d'agglomération peut déléguer, par convention, tout ou partie des compétences visées aux 8° et 9° à l'une de ses communes membres qui a, par délibération, adopté un plan des investissements qu'elle entend réaliser à cet effet et s'engage à respecter un cahier des charges intégré à la convention, dans un objectif de qualité du service rendu et de pérennité des infrastructures. Ce cahier des charges définit notamment les besoins, les objectifs à atteindre, précise, en concordance avec le plan des investissements, les moyens humains et financiers consentis à l'exercice de la compétence déléguée, et fixe des indicateurs de suivi afin d'évaluer l'atteinte des objectifs assignés au délégataire.
- ⑬ « Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la communauté d'agglomération délégante, qui en reste responsable.
- ⑭ « La convention, conclue entre les parties et approuvée par leurs assemblées délibérantes, précise la durée de la délégation et ses modalités d'exécution ».

Article 6

- ① I. – Les septième à douzième alinéas du I de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « Par dérogation au 2° du présent I, les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme en application des articles L. 133-13 et L. 151-3 du code du tourisme peuvent décider, par délibération, de retrouver l'exercice de la compétence "promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme."
- ③ « En cas de perte du classement en station classée de tourisme, la délibération de la commune touristique par laquelle elle a décidé de conserver la compétence "promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme" cesse de produire ses effets et la compétence est exercée par la communauté de communes en lieu et place de la commune. »

- ④ II. – Les dixième à quinzième alinéas du I de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑤ « Par dérogation au 1° du présent I, les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme en application des articles L. 133-13 et L. 151-3 du code du tourisme peuvent décider, par délibération, de retrouver l'exercice de la compétence "promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme."
- ⑥ « En cas de perte du classement en station classée de tourisme, la délibération de la commune touristique par laquelle elle a décidé de conserver la compétence "promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme" cesse de produire ses effets et la compétence est exercée par la communauté d'agglomération en lieu et place de la commune. »
- ⑦ III. – A l'article L.133-15 du code du tourisme, les mots : « décret pris » sont remplacés par les mots : « arrêté pris par l'autorité administrative compétente ».

Article 7

- ① Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 151-3 est complété par l'alinéa suivant :
- ③ « Lorsque l'élaboration d'un plan de secteur a été décidée, l'avis sur ce plan de la ou des communes dont il couvre le territoire est sollicité avant l'approbation du plan local d'urbanisme par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. » ;
- ④ 2° L'article L. 153-15 est modifié comme suit :
- ⑤ a) Les mots : « et arrête le projet de plan local d'urbanisme à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés » sont supprimés ;
- ⑥ b) L'article est complété par l'alinéa suivant :
- ⑦ « Lorsque le projet de plan local d'urbanisme est modifié pour tenir compte de cet avis et que la commune consultée sur cette modification émet un avis favorable ou n'émet pas d'avis dans un délai de deux mois sur les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que les dispositions du règlement spécifiques qui la concernent directement, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale arrête le projet modifié à la majorité absolue des suffrages exprimés. Dans tous les autres cas, le projet de plan local d'urbanisme est arrêté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. » ;

- ⑧ 3° Le 1° de l'article L. 153-21 est complété par les mots : « , et, le cas échéant, après que l'avis des communes sur le plan de secteur qui couvre leur territoire a été recueilli » ;
- ⑨ 4° Les mots : « , après avoir sollicité l'avis des communes membres, » sont insérés au premier alinéa de l'article L. 153-27 après les mots : « coopération intercommunale » et au dernier alinéa du même article après les mots : « donne lieu » ;
- ⑩ 5° L'article L. 153-45 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑪ « *Art. L. 153-45.* – Dans les cas autres que ceux mentionnés à l'article L. 153-41, le cas des majorations des droits à construire prévus à l'article L. 151-28, ou le cas où elle a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle, la modification peut être effectuée selon une procédure simplifiée.
- ⑫ « Cette procédure peut être à l'initiative soit du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire d'une commune membre de cet établissement public si la modification ne concerne que le territoire de cette commune, soit du maire dans les autres cas. » ;
- ⑬ 6° Dans l'article L. 153-47 :
- ⑭ a) Au troisième alinéa, après les mots : « selon le cas, par l'organe délibérant de l'établissement public compétent », sont insérés les mots : « , et ce dans un délai de trois mois suivant la transmission à l'établissement lorsque le projet de modification simplifiée procède de l'initiative du maire d'une commune membre et ne porte que sur son territoire, » ;
- ⑮ b) Le dernier alinéa est complété par les dispositions suivantes :
- ⑯ « Lorsque le projet de modification simplifiée procède d'une initiative du maire d'une commune membre et ne porte que sur le territoire de celle-ci, le bilan de la mise à disposition est présenté par ce maire et il est délibéré sur le projet dans les trois mois suivant cette présentation. »

CHAPITRE III

Le périmètre des EPCI

Article 8

- ① Le dernier alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
- ② « Le schéma ainsi élaboré peut être révisé, selon la même procédure. »

Article 9

- ① I. – Le chapitre VI du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est complété par une section 7 ainsi rédigée :

② « Section 7

③ « **Retrait de communes**

- ④ « *Art. L. 5216-11.* – Par dérogation à l'article L. 5211-19, une commune peut être autorisée, par le représentant de l'État dans le département après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale réunie dans la formation prévue au second alinéa de l'article L. 5211-45, à se retirer d'une communauté d'agglomération pour adhérer à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le conseil communautaire a accepté la demande d'adhésion. L'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois.
- ⑤ « Ce retrait s'effectue dans les conditions fixées par l'article L. 5211-25-1 et ne peut avoir pour conséquence de faire passer la population de la communauté d'agglomération en dessous des seuils mentionnés à l'article L. 5216-1. Il vaut réduction du périmètre des syndicats mixtes dont la communauté d'agglomération est membre dans les conditions fixées au troisième alinéa de l'article L. 5211-19. »
- ⑥ II. – Au second alinéa de l'article L. 5211-45, avant les mots : « ou d'une communauté de communes », sont insérés les mots : « d'une communauté d'agglomération en application de l'article L. 5216-11 ».

Article 10

- ① I. – Après l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5211-5-1 A ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 5211-5-1 A.* – Des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent être créés par partage d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération existante dans les conditions prévues par l'article L. 5211-5, et après avis de l'organe délibérant de l'établissement existant.
- ③ « Les conditions prévues au II de l'article L. 5211-5 doivent être réunies dans chacun des nouveaux périmètres.
- ④ « Chacun des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre résultant des opérations décrites au premier et deuxième alinéa doit respecter les orientations définies aux III et VII de l'article L. 5210-1-1. »
- ⑤ II. – La seconde phrase du deuxième alinéa du II de l'article L. 5210-1-1 du même code est supprimée.

Article 11

- ① Le I de l'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « La saisine du conseil municipal de chaque commune membre est accompagnée d'un document présentant les incidences financières de la modification de périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre appelé à être étendu et de celui dont le périmètre a vocation à être réduit. Sa réalisation est à la charge de la collectivité ou de la personne à l'origine de la demande ou de l'initiative, prévue par les 1° à 3° du présent I. Le conseil communautaire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre appelé à être étendu et de celui dont le périmètre a vocation à être réduit, ainsi que l'ensemble des communes membres de celui dont le périmètre a vocation à être réduit ou étendu sont également rendus destinataires du document. »

TITRE II

LIBERTÉS LOCALES : RENFORCER LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE

Article 12

- ① I. – L'article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° Un : « I. – » est inséré au début du premier alinéa ;
- ③ 2° Après le premier alinéa sont insérées les dispositions suivantes :
- ④ « II. – L'arrêté mentionné au I peut prévoir que l'exploitant ou le propriétaire est redevable du paiement d'une astreinte par jour de retard en cas de non-exécution de la décision ordonnant la fermeture de l'établissement.
- ⑤ « Lorsque l'arrêté prévu au I concerne un immeuble en indivision, l'astreinte est appliquée dans les conditions fixées à l'article L. 541-2-1.
- ⑥ « III. – Si, malgré une mise en demeure, l'établissement n'a pas été fermé à l'expiration du délai fixé dans l'arrêté et que celui-ci a prévu le paiement d'une astreinte en cas de non-exécution, l'exploitant ou le propriétaire est redevable d'une astreinte d'un montant maximal de 500 € par jour de retard.
- ⑦ « Son montant est modulé en tenant compte de la nature de l'infraction aux règles de sécurité et des conséquences de la non-exécution de l'arrêté ordonnant la fermeture de l'établissement.
- ⑧ « L'astreinte court à compter du lendemain de la date de fermeture fixée par l'arrêté mentionné au I et jusqu'à la fermeture effective de l'établissement. Le recouvrement des sommes est engagé par trimestre échu.
- ⑨ « L'autorité administrative peut, lors de la liquidation trimestrielle de l'astreinte, consentir une exonération partielle ou totale de son produit si le redevable établit que la non-exécution de l'intégralité de ses obligations est due à des circonstances qui ne sont pas de son fait.
- ⑩ « Lorsque l'astreinte est prononcée par le maire, elle est recouvrée, dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux produits communaux, au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle est implanté l'établissement ayant fait l'objet de l'arrêté. A défaut, elle est recouvrée par l'État.

- ⑪ « IV. – L'application de l'astreinte et sa liquidation ne font pas obstacle à la possibilité pour l'autorité administrative de faire procéder d'office à la fermeture de l'établissement lorsque l'arrêté ordonnant cette fermeture de l'établissement n'a pas été exécuté dans les conditions qu'il a prévues. L'astreinte prend alors fin à la date de fermeture effective.
- ⑫ « Le propriétaire ou l'exploitant est tenu au paiement des frais engagés par l'autorité administrative pour la fermeture de l'établissement. » ;
- ⑬ 3° Un : « V. – » est inséré avant les mots : « Le fait pour le propriétaire ou l'exploitant » et un : « VI. – » est inséré avant les mots : « Les pouvoirs dévolus au maire ».
- ⑭ II. – Au deuxième et au huitième alinéas de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « Lorsque le bâtiment menaçant ruine est à usage principal d'habitation, » sont supprimés.

Article 13

- ① I. – L'article L. 3332-15 du code de la santé publique est ainsi modifié :
- ② 1° Le 2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Au vu des circonstances locales, le maire peut demander au représentant de l'État dans le département à exercer au nom de l'État, sur le territoire de sa commune, les prérogatives mentionnées à l'alinéa précédent. Le transfert de ces prérogatives est décidé par arrêté du représentant de l'État dans le département. Il y est mis fin dans les mêmes conditions, à la demande du maire ou à l'initiative du représentant de l'État dans le département. Le représentant de l'État dans le département peut ordonner la fermeture d'un établissement, après une mise en demeure au maire restée sans résultat. » ;
- ④ 2° A la première phrase du 3, après les mots : « la fermeture peut être prononcée », sont insérés les mots : « par le représentant de l'État dans le département ».
- ⑤ II. – L'article L. 332-1 du code de la sécurité intérieure est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « Le maire peut demander au représentant de l'État dans le département à exercer les prérogatives mentionnées à l'alinéa précédent, dans les conditions et selon les modalités prévues au 2 de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique. Le représentant de l'État dans le département peut ordonner la fermeture administrative mentionnée à l'alinéa précédent, après une mise en demeure du maire restée sans résultat. »

Article 14

- ① Le titre VIII du livre IV du code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° L'intitulé du titre VIII est remplacé par l'intitulé suivant : « Dispositions relatives aux contrôles, aux sanctions et aux mesures administratives » ;
- ③ 2° Est insérée avant l'article L. 480-1 la subdivision suivante :
- ④ « CHAPITRE PRÉLIMINAIRE
- ⑤ « *Constat des infractions et sanctions pénales et civiles* »
- ⑥ 3° Après l'article L. 480-17, il est inséré un chapitre I^{er} ainsi rédigé :
- ⑦ « CHAPITRE I^{ER}
- ⑧ « *Mise en demeure et astreinte*
- ⑨ « Art. L. 481-1. – I. – Lorsque des travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5 ont été entrepris ou exécutés en méconnaissance des obligations imposées par les titres I^{er} à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application ainsi que des obligations mentionnées à l'article L. 610-1 ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable et qu'un procès-verbal a été dressé en application de l'article L. 480-1, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3-1 peut, après avoir invité l'intéressé à présenter ses observations, le mettre en demeure, dans un délai qu'elle détermine, soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause aux dispositions d'urbanisme dont la méconnaissance a été constatée, soit de déposer, selon le cas, une demande d'autorisation ou une déclaration préalable visant à leur régularisation.
- ⑩ « II. – Le délai imparti par la mise en demeure est fonction de la nature de l'infraction constatée et des moyens d'y remédier. Il peut être prolongé, pour une durée qui ne peut excéder un an, par l'autorité compétente pour tenir compte des difficultés que rencontre l'intéressé pour s'exécuter.
- ⑪ « III. – L'autorité compétente peut assortir la mise en demeure d'une astreinte au plus égale à 200 € par jour de retard pour y déférer.

- ⑫ « L'astreinte peut également être prononcée, à tout moment, après l'expiration du délai imparti par la mise en demeure, le cas échéant prolongé, s'il n'y a pas été satisfait, après avoir invité l'intéressé à présenter ses observations.
- ⑬ « *Art. L. 481-2. – I. –* L'astreinte court à compter de la date de la notification de l'arrêté la prononçant et jusqu'à ce qu'il ait été justifié de l'exécution des opérations nécessaires à la mise en conformité ou des formalités permettant la régularisation. Le recouvrement de l'astreinte est engagé par trimestre échü.
- ⑭ « II. – Les sommes dues au titre de l'astreinte sont recouvrées, dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux produits communaux, au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle est implanté l'immeuble ayant fait l'objet de l'arrêté. Dans le cas où l'arrêté a été pris par le président d'un établissement public de coopération intercommunale, l'astreinte est recouvrée au bénéfice de l'établissement public concerné.
- ⑮ « III. – L'autorité administrative peut, lors de la liquidation trimestrielle de l'astreinte, consentir une exonération partielle ou totale de son produit si le redevable établit que la non-exécution de l'intégralité de ses obligations est due à des circonstances qui ne sont pas de son fait. »

Article 15

- ① I. – Dans le chapitre II du titre I^{er} du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est inséré un article L. 2212-2-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 2212-2-1. – I. –* Dans les conditions prévues au II, peuvent donner lieu à une amende administrative d'un montant maximum de 500 € les manquements à un arrêté du maire présentant un risque pour la sécurité des personnes et ayant un caractère répétitif ou continu:
- ③ « 1° En matière d'élagage et d'entretien des arbres et des haies, donnant sur la voie ou le domaine public ;
- ④ « 2° ou ayant pour effet de bloquer ou d'entraver la voie ou le domaine public, en y installant ou en y laissant sans nécessité tout matériel ou objet, ou en y déversant toute substance ;

- ⑤ «3° ou ayant pour effet, au moyen d'un bien mobilier, d'occuper la voie ou le domaine public sans droit ni titre lorsque celui-ci est requis, ou de façon non conforme au titre délivré sur le fondement de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques, et lorsque l'occupation constitue un usage privatif de ce domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous.
- ⑥ « II. – Ces manquements sont constatés par procès-verbal d'un officier de police judiciaire, d'un agent de police judiciaire ou d'un agent de police judiciaire adjoint.
- ⑦ « Le maire notifie à la personne intéressée les faits qui lui sont reprochés, les mesures nécessaires pour faire cesser le manquement ainsi que les sanctions encourues. Cette notification mentionne la possibilité de présenter des observations, écrites ou orales, dans un délai de quinze jours, le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix.
- ⑧ « A l'expiration de ce délai, si la personne n'a pas pris les mesures nécessaires pour faire cesser le manquement, le maire la met en demeure de se conformer à la réglementation dans un nouveau délai qui ne peut être inférieur à quinze jours.
- ⑨ « A l'issue de ce second délai et à défaut d'exécution des mesures prescrites, le maire peut, par une décision motivée qui indique les voies et délais de recours, prononcer l'amende administrative prévue au premier alinéa. Le montant de l'amende est fixé en fonction de la gravité des faits reprochés.
- ⑩ « La décision du maire prononçant l'amende, notifiée à la personne intéressée, mentionne le délai de paiement de celle-ci et ses modalités. Cette décision est soumise aux dispositions de l'article L. 2131-1.
- ⑪ « Le recours formé contre la décision prononçant l'amende est un recours de pleine juridiction.
- ⑫ « L'amende administrative est recouvrée au bénéfice de la commune dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux produits communaux.
- ⑬ « Le délai de prescription de l'action du maire pour la sanction d'une méconnaissance ou d'un manquement mentionné au premier alinéa est de un an révolu à compter du jour où le premier manquement a été commis ou la méconnaissance a été constatée dans les conditions du cinquième alinéa. »
- ⑭ II. – A l'article L. 2131-2 du même code sont insérés au 2°, après le mot : « stationnement », les mots : «, à l'exception des sanctions prises en application de l'article L. 2212-2-1 ».

TITRE III

LIBERTÉS LOCALES : SIMPLIFIER LE QUOTIDIEN DU MAIRE

CHAPITRE I^{ER}

Favoriser le rapprochement entre collectivités territoriales

Article 16

- ① I. – Au troisième alinéa de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, les mots : « membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsque le rapport relatif aux mutualisations de services, défini à l'article L. 5211-39-1, le prévoit » sont supprimés.
- ② II. – Le titre I^{er} du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ③ 1° A l'article L. 1410-3, après la référence : « L. 1411-5, » il est ajouté la référence : « L. 1411-5-1, » ;
- ④ 2° Après l'article L. 1411-5, il est inséré un article L. 1411-5-1 ainsi rédigé :
- ⑤ « *Art. L. 1411-5-1.* – I. – Lorsqu'un groupement constitué en application de l'article L. 3112-1 du code de la commande publique est composé en majorité de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux, il est institué une commission, chargée de remplir les fonctions mentionnées au I de l'article L. 1411-5, composée des membres suivants :
- ⑥ « 1° Un représentant élu parmi les membres ayant voix délibérative de la commission prévue à l'article L. 1411-5 de chaque membre du groupement qui dispose d'une telle commission ;
- ⑦ « 2° Un représentant pour chacun des autres membres du groupement désigné selon les modalités qui leur sont propres.
- ⑧ « La commission est présidée par le représentant du coordonnateur du groupement. Pour chaque membre titulaire peut être prévu un suppléant.
- ⑨ « II. – La convention constitutive d'un groupement peut prévoir que la commission compétente est celle prévue à l'article L. 1411-5 du coordonnateur du groupement si celui-ci en est doté.

- ⑩ « III. – Le président de la commission peut désigner des personnalités compétentes dans la matière qui fait l’objet de la consultation. Celles-ci sont convoquées et peuvent participer, avec voix consultative, aux réunions de la commission.
- ⑪ « La commission peut également être assistée par des agents des membres du groupement, compétents dans la matière qui fait l’objet de la consultation ou en matière de délégations de service public.
- ⑫ « Le comptable du coordonnateur du groupement, si celui-ci est un comptable public, et un représentant du ministre chargé de la concurrence peuvent participer, avec voix consultative, aux réunions de la commission, lorsqu’ils y sont invités. Leurs observations sont consignées au procès-verbal. »
- ⑬ III. – La section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est complétée par un article L. 5211-4-4 ainsi rédigé :
- ⑭ « *Art. L. 5211-4-4.* – Lorsqu’un groupement de commandes est constitué entre des communes membres d’un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou entre ces communes et cet établissement public, les communes peuvent confier à titre gratuit à cet établissement, par convention, si ses statuts le prévoient expressément, indépendamment des fonctions de coordonnateur du groupement de commandes et quelles que soient les compétences qui lui ont été transférées, la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l’exécution d’un ou plusieurs marchés publics au nom et pour le compte des membres du groupement. »

Article 17

Au premier alinéa de l’article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, après le mot : « déléguer », sont insérés les mots : « , en tout ou partie, ».

Article 18

- ① L'article L. 3231-3 du code général des collectivités territoriales est ainsi rétabli :
- ② « *Art. L. 3231-3.* – Par dérogation aux articles L. 1511-2 et L. 1511-3, le département peut, par convention avec la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales compétent en vertu des articles précités, accorder des aides aux entreprises dont au moins un établissement se situe dans une commune du département visée par un arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et dont l'activité est significativement affectée en raison des dommages importants subis par son outil de production.
- ③ « Cette aide a pour objet de permettre aux entreprises de remettre en état leurs locaux et moyens de production, de reconstituer un stock, d'indemniser une perte de revenu et de redémarrer leur activité, en complément des autres dispositifs d'aides et d'indemnisation. »

Article 19

- ① Le troisième alinéa de l'article L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « 2° La création d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil relatif aux événements survenus dans les limites territoriales de la commune déléguée. Les pactes civils de solidarité des partenaires ayant fixé leur résidence commune dans la commune déléguée y sont également enregistrés.
- ③ « Les mariages peuvent être célébrés et les pactes civils de solidarité peuvent être enregistrés dans l'une des annexes de la mairie, dans les limites territoriales de la commune nouvelle. »

CHAPITRE II

Fluidifier les relations entre l'État et les collectivités

Article 20

① Le titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :

② « *CHAPITRE VI*

③ « *Demande de prise de position formelle*

④ « *Art. L. 1116-1.* – Avant d'adopter un acte susceptible d'être déféré, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent saisir le représentant de l'État compétent pour contrôler la légalité de leurs actes d'une demande de prise de position formelle relative à la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire régissant l'exercice de leurs compétences ou les prérogatives dévolues à leurs exécutifs. La demande est écrite, précise et complète. Elle comporte la transmission de la question de droit sur laquelle la prise de position formelle est demandée ainsi que du projet d'acte.

⑤ « Le silence gardé par le représentant de l'État pendant quatre mois vaut absence de prise de position formelle.

⑥ « Si l'acte est conforme à la prise de position formelle, le représentant de l'État ne peut pas, au titre de la question de droit soulevée et sauf changement de circonstances, le déférer au tribunal administratif.

⑦ « Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. »

Article 21

① Le troisième alinéa de l'article L. 102-13 du code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

② « 2° Les droits de préemption institués par les articles L. 211-1 et L. 212-2 ne peuvent être exercés pour les aliénations mentionnées au g de l'article L. 213-1. Le droit de priorité institué par l'article L. 240-1 ne peut être exercé pour les aliénations mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 240-2 ; ».

Article 22

- ① Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de modifier les règles relatives à la publicité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements, à leur entrée en vigueur, à leur conservation, au point de départ du délai de recours contentieux, dans le but de simplifier, de clarifier et d'harmoniser ces règles et de prendre en compte la dématérialisation.
- ② Cette ordonnance est prise dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi.
- ③ Le projet de loi portant ratification de l'ordonnance est déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de sa publication.

CHAPITRE III

Simplifier le droit applicable aux élus locaux

Article 23

- ① I. – Le premier alinéa de l'article L. 141-1 du code de l'action sociale et des familles est modifié comme suit :
 - ② 1° La première phrase est ainsi rédigée :
 - ③ « Le conseil municipal peut créer un conseil pour les droits et devoirs des familles » ;
 - ④ 2° La deuxième phrase est supprimée.
 - ⑤ II. – A l'article L. 2144-2 du code général des collectivités territoriales, le mot : « sont » est remplacé par les mots : « peuvent être ».
 - ⑥ III. – Les deuxième à huitième alinéas de l'article L. 2224-17-1 du même code sont supprimés.
 - ⑦ IV. – L'article L. 5211-10-1 du même code est ainsi modifié :
 - ⑧ 1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :
 - ⑨ « I. – Un conseil de développement peut être mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre. » ;
 - ⑩ 2° Les IV et V sont supprimés.

- ① V. – A la première phrase de l’article L. 5211-39-1 du même code, le mot : « établit » est remplacé par les mots : « peut établir ».

Article 24

- ① Le troisième alinéa du III de l’article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Le représentant de l’État dans le département peut également accorder cette dérogation pour les opérations concernant le patrimoine non protégé, lorsqu’il l’estime justifié par l’urgence ou par la nécessité publique, ou lorsqu’il estime que la participation minimale est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d’ouvrage ».

Article 25

- ① Le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par un article L. 1111-11 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 1111-11.* – Lorsqu’une opération bénéficie de subventions, la collectivité territoriale ou le groupement maître d’ouvrage publie son plan de financement et l’affiche pendant la réalisation de l’opération et à son issue. Les modalités d’application du présent article sont fixées par décret. »

TITRE IV

RENFORCER ET RECONNAÎTRE LES DROITS DES ÉLUS

Article 26

- ① I. – Au 2^o de l’article L. 3142-79 du code du travail, les mots : « dans une commune d’au moins 1 000 habitants » sont supprimés.
- ② II. – Au premier alinéa de l’article L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales, les mots : « Les articles L. 2123-2, L. 2123-3 » sont remplacés par les mots : « Les articles L. 2123-1 à L. 2123-3 ».

Article 27

- ① I. – L'article L. 2123-18-2 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « *Art. L. 2123-18-2.* – Les membres du conseil municipal bénéficient d'un remboursement par la commune des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, qu'ils ont engagés en raison de leur participation aux réunions mentionnées à l'article L. 2123-1. Ce remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance. Les modalités de remboursement sont fixées par délibération du conseil municipal.
- ③ « Dans les communes de moins de 1 000 habitants, le remboursement auquel a procédé la commune est compensé par l'État.
- ④ « Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret. »
- ⑤ II. – L'article L. 2123-18-4 du même code est ainsi modifié :
- ⑥ 1° Au premier alinéa, les mots : « , dans les communes de 20 000 habitants au moins, » et : « qui ont interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat » sont supprimés ;
- ⑦ 2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « Dans les communes de moins de 1 000 habitants, l'aide financière accordée par la commune est compensée par l'État. Le montant de cette compensation ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance. »
- ⑨ III. – Au premier alinéa des articles L. 3123-19-1 et L. 4135-19-1 du même code, les mots : « qui ont interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat » sont supprimés.

Article 28

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 2123-20-1 est ainsi modifié :
- ③ a) Au I, les mots : « , à l'exception de l'indemnité du maire, » sont supprimés ;
- ④ b) Au III, les mots : « , à l'exception du maire, » sont supprimés ;

⑤ 2° L'article L. 2123-23 est ainsi modifié :

⑥ a) Les deux premiers alinéas sont ainsi rédigés :

⑦ « Les indemnités votées par les conseils municipaux pour l'exercice effectif des fonctions de maire ou de président de délégation spéciale sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant :

⑧

| Population (habitants) | TAUX MAXIMAL (en % de l'indice) |
|---------------------------|------------------------------------|
| Moins de 3 500 | 43 |
| De 3 500 à 9 999 | 55 |
| De 10 000 à 19 999 | 65 |
| De 20 000 à 49 999 | 90 |
| De 50 000 à 99 999 | 110 |
| 100 000 et plus | 145 |

» ;

⑨ b) Le troisième alinéa est abrogé ;

⑩ 3° Le deuxième alinéa de l'article L. 2123-24 est ainsi rédigé :

⑪

| « Population (habitants) | TAUX MAXIMAL (en % de l'indice) | |
|-----------------------------|------------------------------------|-----|
| Moins de 3 500 | 16,5 | |
| De 3 500 à 9 999 | 22 | |
| De 10 000 à 19 999 | 27,5 | |
| De 20 000 à 49 999 | 33 | |
| De 50 000 à 99 999 | 44 | |
| De 100 000 à 200 000 | 66 | |
| Plus de 200 000 | 72,5 | » ; |

⑫ 4° Après l'article L. 5211-12, il est inséré un article L. 5211-12-1 ainsi rédigé :

⑬ « *Art. L. 5211-12-1.* – Chaque année, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre établissent un état présentant l'ensemble des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercés en leur sein et au sein de tout syndicat au sens des septième et huitième livres de la présente partie du présent code, ou de toute société mentionnée au livre V de la première partie du présent code ou filiale d'une de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers communautaires avant l'examen du budget. »

Article 29

Au premier alinéa de l'article L. 5211-13 du code général des collectivités territoriales, les mots : « ne bénéficiant pas d'indemnité au titre des fonctions qu'ils exercent au sein de ces établissements » sont supprimés.

Article 30

- ① I. – Après le deuxième alinéa de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « La commune est tenue de souscrire un contrat d'assurance visant à couvrir les coûts qui résultent de son obligation de protection à l'égard du maire en application du présent article. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, le montant payé par la commune au titre de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'État en fonction d'un barème fixé par décret. »
- ③ II. – L'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « La commune est tenue de souscrire un contrat d'assurance visant à couvrir les coûts qui résultent de son obligation de protection à l'égard du maire en application du présent article. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, le montant payé par la commune au titre de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'État en fonction d'un barème fixé par décret. »

Article 31

- ① Afin d'améliorer les conditions d'exercice des mandats et de renforcer les compétences des élus pour les exercer, le Gouvernement est habilité, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnances, dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la présente loi, toutes dispositions relevant du domaine de la loi visant à :
- ② 1° Permettre aux élus locaux de bénéficier de droits individuels acquis tout au long de la vie et d'accéder à une offre de formation plus développée en mettant en place un compte personnel de formation analogue à celui mis en place dans le cadre des dispositions de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel relatives au compte personnel d'activité ;
- ③ 2° Faciliter l'accès à la formation et clarifier les différents dispositifs de formation des élus locaux selon qu'ils sont ou non liés à l'exercice du mandat ;
- ④ 3° Définir un référentiel unique de formation et mutualiser le financement entre les collectivités ;
- ⑤ 4° Assurer la transparence et la qualité des dispositifs de formation et renforcer le contrôle exercé sur les organismes de formation des élus locaux.

- ⑥ Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 32

- ① Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à l'adaptation et à l'extension en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française des dispositions de la présente loi.
- ② Cette ordonnance est prise dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi.
- ③ Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance.

TITRE V

VOTE

Article 33

- ① I. – Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° Après l'article L. 12, il est inséré un article L. 12-1 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 12-1.* – I. – Les personnes détenues dans un établissement pénitentiaire situé sur le territoire de la République sont inscrites sur les listes électorales de la commune de leur domicile ou de leur dernière résidence à condition que cette résidence ait été de six mois au moins.
- ④ « II. – Par dérogation au I, elles peuvent être inscrites sur les listes électorales de la commune de leur choix parmi les communes suivantes :
- ⑤ « 1° Commune de naissance ;
- ⑥ « 2° Commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants ;
- ⑦ « 3° Commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit leur conjoint, le partenaire avec qui est conclu un pacte civil de solidarité ou leur concubin ;
- ⑧ « 4° Commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.

- ⑨ « III. – Dans l’hypothèse où elles souhaitent voter par correspondance selon les dispositions de l’article L. 79, elles sont inscrites dans la commune chef-lieu du département ou de la collectivité d’implantation de l’établissement pénitentiaire, dans un bureau de vote correspondant à l’adresse de la mairie ou, à Paris, Lyon et Marseille, de la mairie centrale.
- ⑩ « IV. – Toutes les personnes mentionnées aux I, II ou III sont systématiquement inscrites dans les conditions prévues à l’article L. 18-1.
- ⑪ « L’inscription sur une nouvelle liste électorale entraîne leur radiation de la liste sur laquelle elles étaient précédemment inscrites.
- ⑫ « V. – La procédure prévue au IV est également applicable lorsqu’une personne détenue atteint l’âge de la majorité légale en détention. L’inscription prévue au présent article prévaut sur l’inscription d’office prévue au 1° du II de l’article L. 11 du présent code. » ;
- ⑬ 2° Après l’article L. 18, il est inséré un article L. 18-1 ainsi rédigé :
- ⑭ « *Art. L. 18-1.* – Le chef de l’établissement pénitentiaire transmet au maire de la commune concernée la demande d’inscription sur les listes électorales formée au titre de l’article L. 12-1 du présent code dans un délai de dix jours à compter de son dépôt et au plus tard le sixième vendredi précédant le scrutin.
- ⑮ « Cette demande est examinée dans les conditions prévues à l’article L. 18. Une attestation sur l’honneur suffit à prouver le rattachement à l’une des communes mentionnées au I ou au II de l’article L. 12-1. » ;
- ⑯ 3° L’article L. 71 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑰ « *Art. L. 71.* – Tout électeur peut, sur sa demande, exercer son droit de vote par procuration. »
- ⑱ 4° A l’article L. 72, les mots : « et être inscrit dans la même commune que le mandant » sont supprimés ;
- ⑲ 5° Après l’article L. 78, il est rétabli une section 4 ainsi rédigée :
- ⑳ « *Section 4*
- ㉑ « *Vote par correspondance des personnes détenues*
- ㉒ « *Art. L. 79.* – Les personnes inscrites sur les listes électorales au titre du III de l’article L. 12-1 votent par correspondance sous pli fermé dans des conditions permettant de respecter le caractère secret et personnel du vote ainsi que la sincérité du scrutin.

- ②③ « Les plis de vote par correspondance sont remis au président du bureau de vote le jour du scrutin et jusqu'à la fermeture du bureau de vote. Le président ou tout membre du bureau de vote qu'il désigne à cet effet ouvre chaque pli et, après avoir émargé en lieu et place de l'électeur, met aussitôt dans l'urne l'enveloppe contenant le bulletin.
- ②④ « Toutefois, dans les communes dotées de machines à voter, et par dérogation au troisième alinéa du I de l'article L. 16, les électeurs inscrits sur les listes électorales au titre de l'article L. 12, du II ou du III de l'article L. 12-1 ou des articles L. 13 à L. 15 sont affectés par le maire à un bureau de vote spécifique, rattaché à la circonscription électorale où se situe la mairie de la commune. Ce bureau de vote n'est pas doté d'une machine à voter.
- ②⑤ « *Art. L. 80.* – Les personnes dont la période de détention a pris fin et qui sont inscrites au titre du III de l'article L. 12-1, peuvent voter personnellement ou par procuration si elles-mêmes ou leur mandataire se présentent au bureau de vote avant que leur enveloppe de vote par correspondance ait été placée dans l'urne.
- ②⑥ « *Art. L. 81.* – Les dépenses résultant de l'organisation des opérations de vote par correspondance sous pli fermé prévues par la présente section sont à la charge de l'État.
- ②⑦ « *Art. L. 82.* – Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de la présente section. » ;
- ②⑧ 6° A l'article L. 387, il est inséré un 12° ainsi rédigé :
- ②⑨ « 12° “commandant de la gendarmerie pour Wallis-et-Futuna” au lieu de : “chef d'établissement pénitentiaire” » ;
- ③⑩ 7° L'article L. 388 est ainsi modifié :
- ③⑪ a) Le début du premier alinéa du I est ainsi rédigé :
- ③⑫ « I. – Les dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} du présent code, dans leur rédaction résultant de la loi n° du [relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique], à l'exception... (*le reste sans changement*). » ;
- ③⑬ b) Au II, après les mots : « chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er}, » sont insérés les mots : « à l'exception des articles L. 12-1 et L. 18-1, » ;

- ③④ 8° Après l'article L. 388, est inséré un article L. 388-1 ainsi rédigé :
- ③⑤ « *Art. L. 388-1.* – Pour l'application des articles L. 12-1 et L. 18-1, lorsque l'une des personnes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 12-1 choisit de s'inscrire dans une commune située en Nouvelle-Calédonie, le chef d'établissement pénitentiaire transmet ce choix dans un délai de dix jours à l'Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie, qui en avise sans délai le maire.
- ③⑥ « La commission administrative mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 17, dans sa rédaction applicable en Nouvelle-Calédonie, est réunie et procède aux inscriptions au plus tard le premier jour du deuxième mois précédant celui des prochaines élections générales.
- ③⑦ « Pour l'application du V de l'article L. 12-1 aux personnes relevant d'une inscription d'office en Nouvelle-Calédonie, les mots : “au 1° du II de l'article L. 11 du présent code” sont remplacés par les mots : “au deuxième alinéa de l'article L. 11-2 du présent code, dans sa rédaction applicable en Nouvelle-Calédonie”. »
- ③⑧ II. – Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.
- ③⑨ III. – Les dispositions du présent article entrent en vigueur selon des modalités fixées par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2021.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

NOR : TERX1917292L/Bleue-2

10 septembre 2019

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|----------|
| INTRODUCTION GENERALE | 5 |
| TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS | 7 |
| Article n° 1 : Pacte de gouvernance | 8 |
| Article n° 1 (fin) : Conseil des maires | 17 |
| Article n° 2 : Garantir la présence au conseil communautaire des maires des communes de moins de 1 000 habitants | 21 |
| Article n° 3 : Permettre la suppléance des membres des commissions créées par l'EPCI par des conseillers municipaux | 28 |
| Article n° 4 : Mettre à égalité l'information des conseillers communautaires et des conseillers municipaux : envoi des documents avant et après la réunion de l'EPCI à tous les conseillers municipaux de toutes les communes. | 33 |
| Article n° 5 : Elargissement du pouvoir d'opposition aux communes qui exercent partiellement les compétences « eau » et « assainissement ». Permettre à l'EPCI de déléguer les compétences « eau » et « assainissement ». | 41 |
| Article n° 6 : Permettre à la commune station classée de tourisme de reprendre son office de tourisme. | 49 |
| Article n° 7 : Renforcement du rôle des communes dans les PLUI | 56 |
| Article n° 8 : Suppression de la révision sexennale des SDCI | 61 |
| Article n° 9 : Elargir la procédure de retrait dérogatoire aux communes membres d'une communauté d'agglomération | 68 |
| Article n°10 : Possibilité pour une communauté d'agglomération ou une communauté de communes d'être divisée entre un ou plusieurs EPCI | 73 |
| Article n° 11 : Faire précéder tout changement d'un EPCI d'une étude d'impact | 83 |
| Article n° 12 : renforcement des pouvoirs d'astreinte et d'exécution d'office du maire | 87 |
| Article n° 13 : Fermeture des débits de boissons | 92 |
| Article n°14 : Mesures administratives en matière d'urbanisme | 98 |
| Article n°15 : Amendes administratives | 104 |
| Article n° 16-I : permettre des conventions de prestations de service entre des communes non membres du même EPCI | 119 |
| Article n° 16-II : permettre la création d'une commission commune aux membres d'un groupement de commandes | 125 |
| Article n° 16 -III : permettre aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de constituer des groupements de commandes avec leurs communes membres | 128 |
| Article n° 17 : Libéraliser les délégations de compétences entre collectivités territoriales | 132 |
| Article n° 18 : Permettre au département de verser des aides aux entreprises en dehors du champ de ses compétences en cas de catastrophe naturelle | 138 |

| | |
|---|-----|
| Article n° 19 : Permettre de célébrer mariage et PACS dans toute mairie annexe d'une commune nouvelle _____ | 143 |
| Article n° 20 : instaurer un conseil de légalité sous forme d'une prise de position formelle __ | 151 |
| Article n° 21 : Conditions d'exercice des droits de priorité et de préemption, à l'intérieur du périmètre d'une opération d'intérêt national _____ | 157 |
| Article n° 22 : Habilitations _____ | 162 |
| Article n° 23 : Simplifications _____ | 167 |
| Article n° 24 : Possibilité pour les collectivités territoriales de déroger au principe du financement minimal du maître d'ouvrage à hauteur de 20% du financement total, concernant les opérations effectuées sur du patrimoine non protégé. _____ | 173 |
| Article n° 25 : Obliger les collectivités à afficher les clés de financement des projets _____ | 179 |
| Article n°26 : Permettre aux salariés du secteur privé de s'engager plus facilement dans une collectivité territoriale _____ | 184 |
| Article n°27 : Permettre aux élus locaux une meilleure prise en charge des frais de garde ____ | 189 |
| Article n° 28 : Mieux valoriser les élus des petites communes et imposer aux communes et aux EPCI de communiquer à leur conseil les indemnités de toute nature perçues par les élus ____ | 196 |
| Article n° 29 : Aider les élus à se déplacer dans des EPCI plus grands qu'auparavant _____ | 204 |
| Article n° 30 : Faire de la protection fonctionnelle un droit réel pour tous les maires, y compris des petites communes, en y assurant sa prise en charge par l'Etat _____ | 209 |
| Article n° 31 : Rénover en profondeur la formation pour tous les élus locaux _____ | 215 |
| Article n° 32 : Article d'habilitation à procéder par voie d'ordonnance de l'article 38 pour étendre et adapter les dispositions du projet de loi aux outre-mer _____ | 220 |
| Article n°33 : Faciliter l'inscription des détenus sur les listes électorales et l'exercice du droit de vote par procuration _____ | 223 |

INTRODUCTION GENERALE

Le Grand Débat national et, particulièrement les 96 heures d'échange direct entre le Président de la République et les maires de chaque région, auront permis de mesurer à nouveau ce que la République doit à ses élus locaux. Ce sont près de 600 000 élus locaux qui s'engagent et donnent à la République un visage concret et accessible. Pourtant, chez ces élus, un sentiment de dépossession a pu s'installer.

L'engagement dans la vie politique locale et la proximité de l'action publique sur l'ensemble du territoire national constituent, ensemble, le premier volet de la réponse que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour lutter contre la fracture territoriale. Le présent projet de loi entend valoriser et accompagner ceux qui s'engagent pour la collectivité, en améliorant les conditions d'exercice des mandats locaux. Dans le même esprit, il vise à étendre les libertés locales, conforter le rôle du maire pour trouver un meilleur équilibre avec son intercommunalité, simplifier le quotidien des élus locaux et mieux adapter certaines règles ou seuils aux réalités territoriales.

Il comprend cinq titres :

- 1) Titre I - Libertés locales : conforter chaque maire dans son intercommunalité
- 2) Titre II - Libertés locales : renforcer les pouvoirs de police du maire
- 3) Titre III - Libertés locales : simplifier le quotidien du maire
- 4) Titre IV - Reconnaître aux élus un véritable cadre d'exercice de leur mandat
- 5) Titre V- Vote

Enfin, pour suivre l'impact du projet de loi et mesurer l'atteinte des résultats, les indicateurs d'impact retenus sont présentés sous forme de tableau page suivante :

| Indicateur | Définition et modalités d'élaboration | Valeur cible | Horizon temporel |
|--|---|-------------------------|--|
| Nombre de communes et nombre de bénéficiaires ayant bénéficié du dispositif de prise en charge par l'Etat des frais de garde | Recensement du nombre de communes et de bénéficiaires ayant bénéficié d'une prise en charge par l'Etat | Sans objet | Mars 2021 |
| Nombre d'élus formés au cours de l'année suivant la réforme du dispositif (par ordonnance) | Nombre d'élus ayant suivi une formation | 100 % des nouveaux élus | Décembre 2021 |
| Nombre de rescrits délivrés dans le cadre du contrôle de légalité sur le nombre de rescrits demandés | Recensement du nombre de saisines des préfetures ayant donné lieu à la délivrance d'un rescrit | 80 % | Mars 2022 (2 ans après le renouvellement général des conseils municipaux) |
| Nombre de dérogations accordées par les préfets à la participation minimale du maître d'ouvrage | Recensement annuel à effectuer auprès des préfetures | Sans objet | 1 ^{er} janvier 2022 |
| Nombre de transferts au maire des prérogatives de fermeture administrative des débits de boisson | Recensement par les préfetures | Sans objet | 1 ^{er} janvier 2021 |
| Nombre d'EPCI à fiscalité propre ayant conclu un pacte de gouvernance avec leurs communes membres | Recensement par les préfetures du nombre de pactes conclus dans les EPCI | 75 % des EPCI | 1 ^{er} juillet 2020 (trois mois après le renouvellement général des conseils municipaux) |
| Nombre de communes membres d'une communauté d'agglomération ayant recours au retrait dérogatoire | Recensement du nombre de procédures de retraits dérogatoires ayant permis à des communes membres de communautés d'agglomération de changer d'EPCI | Sans objet | Mars 2026 (durée d'un mandat) Mesure intermédiaire chaque année |

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Toutes les dispositions du projet de loi ont été soumises au CNEN qui a rendu un avis favorable à l'unanimité. L'article relatif à la facilitation de l'inscription des détenus sur les listes électorales, au vote par correspondance des détenus et à la simplification de l'exercice du droit de vote par procuration a, par ailleurs, été soumis au Congrès de la Nouvelle Calédonie qui a, lui aussi, rendu un avis favorable.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

| Article | Objet de l'article | Textes d'application | Administration compétente |
|---------|--|--------------------------|---------------------------|
| 20 | Rescrit en matière de contrôle de légalité | Décret en Conseil d'Etat | DGCL |
| 22 | Habilitation à procéder par voie d'ordonnance de l'article 38 sur la publicité des actes des collectivités et de leurs groupements | Ordonnance | DGCL |
| 25 | Affichage de la répartition du financement des projets | Décret | DGCL |
| 27 | Permettre une meilleure prise en charge des frais de garde | Décret | DGCL |
| 30 | Protection fonctionnelle des maires | Décret | DGCL |
| 31 | Habilitation à procéder par voie d'ordonnance de l'article 38 sur la formation des élus | Ordonnance | DGCL |
| 32 | Habilitation à procéder par voie d'ordonnance de l'article 38 pour étendre et adapter les dispositions du projet de loi aux outre-mer | Ordonnance | DGCL |
| 33 | Facilitation de l'inscription des détenus sur les listes électorales, vote par correspondance des détenus et simplification de l'exercice du droit de vote par procuration | Décret en Conseil d'Etat | Ministère de l'intérieur |

**TITRE I^{ER} – LIBERTES LOCALES : CONFORTER CHAQUE MAIRE DANS SON
INTERCOMMUNALITE**

**CHAPITRE I^{ER} – LE PACTE DE GOUVERNANCE : PERMETTRE AUX ELUS LOCAUX DE
S’ACCORDER SUR LE FONCTIONNEMENT QUOTIDIEN DE LEUR EPCI**

Article n° 1 : Pacte de gouvernance

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GENERAL

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) désignent les différentes formes de coopération à personnalité morale existant entre les communes. La loi ne donne pas de définition même du concept d'EPCI mais en dresse une énumération : l'article L. 5210-1-1-A du CGCT dispose que « *forment la catégorie des EPCI les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles* ». Au sein de cette catégorie se distinguent les EPCI sans fiscalité propre (les syndicats de communes) et les EPCI à fiscalité propre. Les EPCI à fiscalité propre se caractérisent par une fiscalité directe locale et par l'existence de compétences obligatoires. On compte parmi les 1259 EPCI à fiscalité propre les métropoles (autres que la métropole de Lyon), les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes.

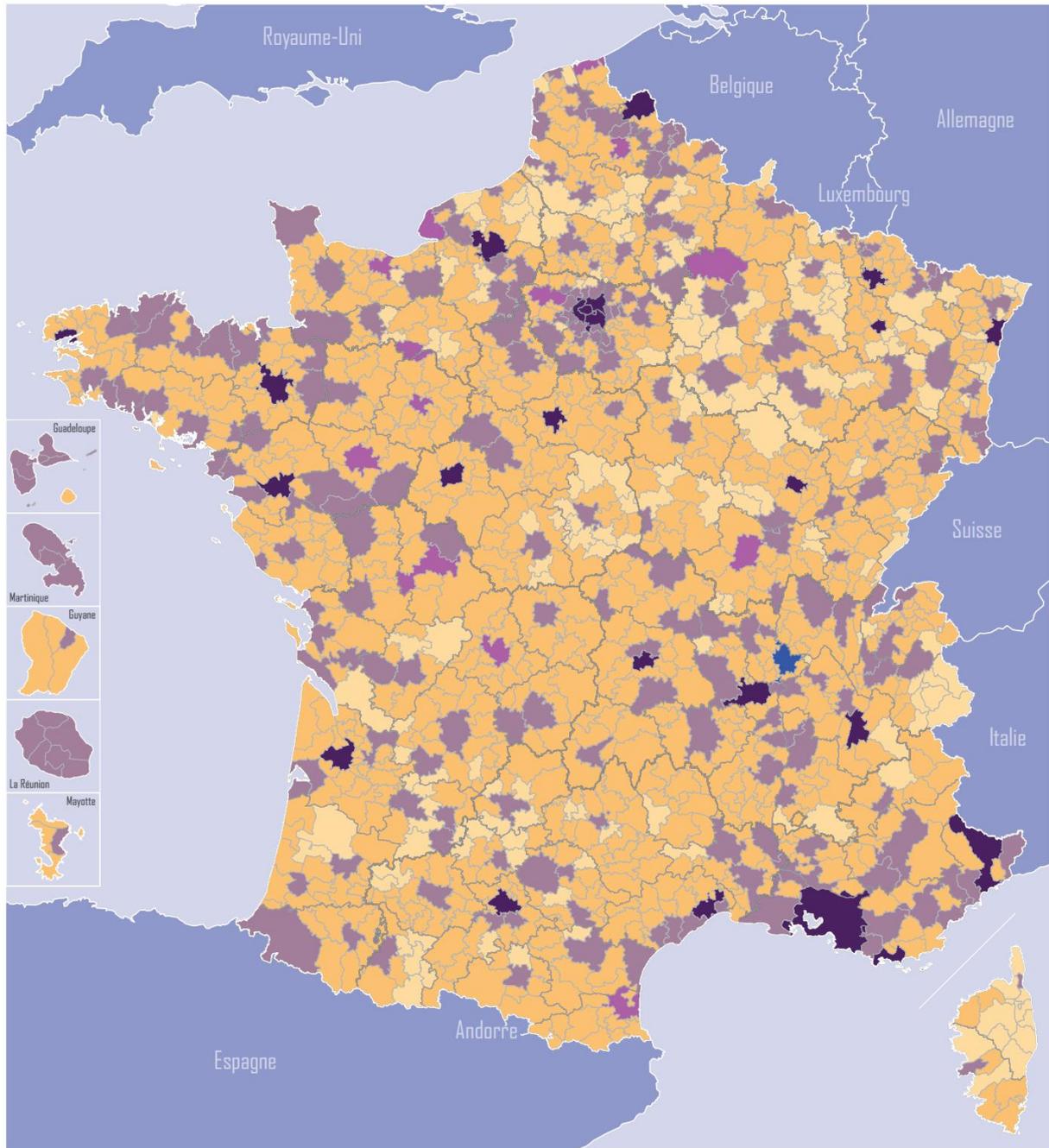
Depuis 2010, les différentes lois relatives à l'intercommunalité (loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, dite « loi RCT » ; loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM » ; loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe », loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain) ont procédé à des transferts successifs de compétences au profit des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre afin de renforcer l'intégration entre les communes et de favoriser un exercice plus efficient des compétences.

Ces lois ont également poursuivi un même objectif de rationalisation de la carte intercommunale par :

- la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales ;
- la rationalisation des périmètres des EPCI à fiscalité propre ;
- la réduction du nombre de syndicats intercommunaux et syndicats mixtes.



L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE AU 1^{ER} JANVIER 2019



LES DIFFERENTS TYPES DE GROUPEMENTS A FISCALITE PROPRE

| | | | |
|---|--|---|---|
| <p>Métropoles</p> <p>Nombre : 21 Nombre de communes : 904 Population totale regroupée : 17 987 266</p> | <p>Communautés urbaines</p> <p>Nombre : 13 Nombre de communes : 589 Population totale regroupée : 2 922 990</p> | <p>Communautés d'agglomération</p> <p>Nombre : 223 Nombre de communes : 7 488 Population totale regroupée : 23 513 248</p> | <p>Métropole de Lyon</p> <p>Nombre : 1 Nombre de communes : 59 Population totale regroupée : 1 400 134</p> |
| <p>Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique</p> <p>Nombre : 817 Nombre de communes : 20 797 Population totale regroupée : 19 310 606</p> | <p>Communautés de communes à fiscalité additionnelle</p> <p>Nombre : 184 Nombre de communes : 5 129 Population totale regroupée : 2 874 116</p> | <p>Communes isolées</p> <p>Nombre de communes : 4 Population totale regroupée : 6 373</p> | |

Sources : Direction Générale des Collectivités Locales - Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales
 Insee (Population totale en vigueur en 2019 - millésimée 2016)
 © IGN - 2018 / Tous droits réservés

Cartographie : DGCL - DESL / Février 2019

S'agissant de la relation entre ces EPCI et leurs communes membres, la loi définit actuellement deux instruments par lesquels l'EPCI organise sa relation avec les communes qui le composent : le pacte financier qui prévoit notamment le montant des attributions de compensation dont chaque commune va bénéficier et l'éventuel schéma des mutualisations prévu par l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales. Ce dernier, qui s'inscrit dans l'objectif d'assurer une meilleure organisation des services, est inclus dans un rapport établi par le président de l'EPCI à fiscalité propre dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux. Ce schéma a vocation à être mis en œuvre pendant la durée du mandat.

Plusieurs propositions de loi (cf. notamment celle relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale de MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau et Mathieu Darnaud) ont récemment eu pour objet d'améliorer la gouvernance au sein des EPCI à fiscalité propre. Elles témoignent ainsi d'une forte attente de la part des élus. Le présent projet de loi tient donc compte des acquis et des enseignements du débat parlementaire.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. L'établissement éventuel d'un pacte de gouvernance entre les communes et leur établissement public de coopération intercommunale participant de l'administration de l'EPCI, les règles régissant sa conclusion et son contenu sont du domaine de la loi.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Si de bonnes pratiques peuvent déjà s'observer¹, il est apparu nécessaire de formaliser, pour tous les EPCI, un temps de réflexion sur ce sujet, soit immédiatement après le renouvellement général des conseils municipaux, soit à l'issue de la fusion de deux EPCI, afin que les élus puissent examiner la meilleure manière d'aborder les questions de gouvernance durant la durée de leur mandat.

Un certain nombre d'élus locaux, et notamment de maires, considèrent aujourd'hui que leur place n'est pas suffisamment reconnue au sein des organes délibérants, notamment dans les EPCI comptant un nombre important de communes. Or les maires constituent les élus les plus proches de leurs administrés. Par ailleurs, les compétences, même lorsqu'elles ont été

¹ Exp de la CC du bassin de Brive (avec chiffres de population et de nombre de communes)

transférées à l'intercommunalité, doivent pouvoir voir leur exécution contrôlée par les maires. En effet, que leur transfert à l'EPCI résulte de la loi ou du choix des élus, les compétences exercées par les EPCI demeurent au sein du bloc communal. L'association des communautés de France² indiquait notamment que trois risques peuvent exister au niveau d'une intercommunalité comportant de nombreuses communes : « *la constitution de strates (une grande distance se crée entre la communauté et les communes), le travail en tuyaux d'orgue (les compétences sont organisées en commissions, avec peu de transversalité) et l'apparition d'un effet de noyau (un petit nombre d'élus s'impliquent et sont informés, quand le reste du conseil reste à l'écart).* »

De nombreuses initiatives parlementaires ont traité de ce sujet au cours de la période récente, parmi lesquelles il est possible de citer notamment, au Sénat :

- la proposition de loi permettant un exercice territorialisé de compétences au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes au moins (n°414, 2016-2017),
- la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale (n°547, 2017-2018),
- la proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires (n°471, 2018-2019).

Elles témoignent d'une forte attente à ce sujet.

Afin que le président de l'EPCI puisse permettre aux maires d'engager des dépenses de l'EPCI, une modification du code général des collectivités territoriales (CGCT) est nécessaire. L'article 5211-9 du CGCT prévoit en effet seulement que le président de l'EPCI « *prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Il est l'ordonnateur des dépenses et il prescrit l'exécution des recettes de l'établissement public de coopération intercommunale* ». Il prévoit également que le président de l'EPCI peut déléguer sa compétence liée à l'administration de l'EPCI aux vice-présidents ou à défaut aux autres membres du bureau. Il peut par ailleurs déléguer sa signature à des agents placés sous son autorité.

Le recours à la loi est également nécessaire pour que le débat de début de mandat soit obligatoire.

Le recours à la loi est enfin nécessaire pour disposer que :

- celui-ci peut définir les règles relatives au conseil des maires, qui relèvent, sinon, du nouvel article L. 5211-11-2 ;
- seule l'adoption du pacte permet une délégation au maire pour engager certaines dépenses ;

² revue *Intercommunalités*, janvier 2016, n° 206

- seule l'adoption du pacte permet de mettre des services de l'EPCI à la disposition du maire pour intervenir dans des domaines relevant normalement de l'EPCI.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le premier objectif poursuivi est de réaffirmer que l'EPCI à fiscalité propre est, par nature, au service des communes. Le transfert d'une compétence à un établissement public de coopération intercommunale n'est qu'une modalité de l'exercice de cette compétence. A cet égard, le maire pourra bénéficier d'une autorité fonctionnelle sur les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, s'agissant notamment de la gestion des équipements ou de la voirie.

Le second objectif est d'associer davantage le maire aux travaux de l'EPCI. Plusieurs dispositifs sont ainsi prévus : conseil des maires, commissions spécialisées, conférences territoriales des maires mais aussi l'ouverture d'une délégation de signature au maire. L'objectif de cette disposition est de permettre au sein des EPCI, de manière facultative, la mise en place des procédures de délégation de signature aux maires pour engager certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires pour le compte du président de l'EPCI.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé d'obliger l'ensemble des EPCI à fiscalité propre à conclure un pacte de gouvernance. Cette option a été écartée car elle est apparue ne pas respecter suffisamment le principe de libre administration des collectivités locales. Le pacte constitue une modalité de l'organisation de la vie interne au sein de l'EPCI mais les EPCI peuvent choisir d'autres modalités pour affermir les liens entre eux-mêmes et leurs communes membres. Il a également été envisagé de laisser six mois ou une année à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre afin que celui-ci puisse conclure le pacte de gouvernance. Mais un délai aussi long n'aurait pas permis de conclure le pacte en tout début de mandat et donc de régler les sujets de gouvernance et d'organisation dans un délai limité, afin que la majeure partie du mandat soit consacrée à l'exercice des compétences et à l'amélioration du service rendu à l'usager.

S'agissant de l'ouverture d'une délégation de signature au maire, une solution aurait pu être de compléter la liste des délégataires autorisés pour intervenir par le président de l'EPCI conformément à l'article L.5211-9 du CGCT. Toutefois, cela ne semblait pas cohérent de ne pas insérer l'ouverture d'une délégation de signature au maire au sein des dispositions relatives au pacte de gouvernance.

Il aurait également été possible de normer plus strictement ces dispositifs, en fixant des seuils précis à leur activation ou en réservant certains à certains types d'intercommunalités ou encore en en rendant certains obligatoires. Il a été considéré qu'il convenait que la loi fixe le cadre général en évitant de rentrer dans un détail susceptible de freiner les initiatives, considérant les spécificités rencontrées dans les 1 259 intercommunalités à fiscalité propre sur le territoire.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Afin de garantir une articulation harmonieuse entre l'EPCI et les communes membres, il a été décidé de prévoir que l'organe délibérant devra débattre d'un pacte de gouvernance. Il s'agit de généraliser une bonne pratique déjà en usage dans certains EPCI. Ainsi, à l'occasion de l'augmentation de son périmètre intervenue le 1^{er} janvier 2014, la communauté de communes du Bassin de Brive a souhaité formaliser les règles de son fonctionnement interne au sein d'une charte de gouvernance. Celle-ci visait notamment à définir le processus de décision, et notamment la place du conseil des maires.

Il a finalement été retenu l'obligation, pour l'organe délibérant de l'EPCI, de se prononcer sur son souhait d'avoir recours ou non à la signature d'un pacte.

L'article L. 5211-11-1 du code général des collectivités territoriales prévoit donc que chaque président d'établissement public de coopération intercommunale doit inscrire à l'ordre du jour de la réunion de l'organe délibérant un débat et une délibération portant sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance. Dès lors que l'organe délibérant a choisi de recourir au pacte, celui-ci doit être adopté dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils municipaux.

Le pacte contient les items suivants :

1) Le premier sujet abordé par le pacte est celui du conseil des maires qui s'adressera notamment aux intercommunalités dites XXL, c'est-à-dire rassemblant plus de 50 communes. Comme l'indiquait l'association des communautés de France³ : « *la gouvernance d'une intercommunalité d'une cinquantaine de communes ou plus n'est nécessairement pas la même que celle d'une intercommunalité de taille plus contenue. Obstacles souvent soulignés par les élus : le nombre de conseillers communautaires à réunir, la capacité de débat au sein des assemblées, la représentation de tous les territoires...* ». Jusqu'à présent, en application de l'article L. 5217-8 du code général des collectivités territoriales, la constitution d'une conférence des maires était obligatoire au sein des seules métropoles, tout en restant possible au sein des autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les règles relatives au caractère obligatoire du conseil des maires ne sont pas modifiées par le présent article qui conserve le caractère obligatoire de celui-ci pour les seules métropoles. Pour les autres EPCI à fiscalité propre, le pacte peut prévoir la création du conseil des maires.

³ revue *Intercommunalités*, janvier 2016, n° 206

Les modalités permettant de demander une réunion du conseil des maires, ainsi que celles régissant son fonctionnement seront précisées par le pacte.

2) Le pacte a également pour vocation de déterminer les conditions dans lesquelles est recueilli l'avis du conseil municipal d'une commune membre, seule concernée par une décision du conseil d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Pour mémoire, en application de l'article L. 5211-57 du CGCT, si la commune émet un avis défavorable, le conseil communautaire doit alors adopter la délibération à la majorité des deux tiers de ses membres.

3) Afin de mieux associer les maires aux décisions prises par le conseil communautaire, le pacte prévoit la création de commissions spécialisées auxquelles ils seront associés. L'organisation de ces commissions, leur fonctionnement et leurs missions seront déterminées par le pacte.

4) En application de l'article L. 5211-40-1 du code général des collectivités territoriales, un EPCI peut former des commissions, dont les règles sont reprises de celles applicables aux conseils municipaux. Le pacte de gouvernance peut alors fixer les modalités de fonctionnement des commissions intercommunales.

5) Le pacte peut prévoir la création de conférences territoriales des maires. Le droit en vigueur ne prévoit aujourd'hui l'obligation de disposer de telles conférences qu'au sein de la métropole de Lyon (cf. article L. 3633-1 du code général des collectivités territoriales). La métropole de Lyon étant devenue une collectivité à statut particulier, son conseil communautaire ne sera plus composé, à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, de représentants des communes. Les conférences territoriales ont donc, au sein de la métropole de Lyon, vocation à davantage associer les maires à la gouvernance de la métropole. Il est apparu nécessaire de reprendre ce dispositif propre à la métropole de Lyon et d'en faire bénéficier les établissements publics de coopération intercommunale. Le pacte de gouvernance peut prévoir la création de ces conférences des maires, selon des périmètres qu'il lui appartient de déterminer. Il sera principalement recouru à ces conférences des maires au sein des établissements publics de coopération intercommunale comptant de nombreuses communes, ou dont le périmètre est très étendu. Mais tous les EPCI pourront, en tant que de besoin, constituer des conférences territoriales des maires.

6) Le pacte peut également prévoir les conditions dans lesquelles le président de l'EPCI délègue au maire l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires. Si le pacte prévoit cette possibilité, cela permettra aux maires de faire procéder, dans des délais très courts, à de petites interventions permettant, par exemple, de repeindre une façade abîmée ou de réparer une porte d'entrée. Pour ce faire, le pacte fixe les conditions dans lesquelles le maire dispose d'une autorité fonctionnelle sur les services de l'EPCI. Cette autorité fonctionnelle fait l'objet d'une convention de mise à disposition de services, signée par l'EPCI et chacune des communes concernées.

7) Pour les seules communautés de communes et communautés d'agglomération, le pacte de gouvernance peut prévoir de placer des services de l'EPCI sous l'autorité fonctionnelle du maire. Cette possibilité est restreinte à deux compétences : la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire d'une part, ainsi que la voirie d'autre part. Cette autorité fonctionnelle fait également l'objet d'une convention de mise à disposition de services, signée par l'EPCI et chacune des communes concernées.

L'article L. 5211-11-1 dispose enfin que le pacte peut être modifié par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, selon la même procédure que pour son adoption.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Le code général des collectivités territoriales est enrichi d'une troisième sous-section au sein de la section 3 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II de sa cinquième partie. Celle-ci est entièrement consacrée aux relations des communes avec les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

De plus, les articles L.5211-40 et L.5217-8 du CGCT sont abrogés tandis que le 4^o du II de l'article L.5832-2 est modifié.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La disposition envisagée aura des impacts plus ou moins significatifs sur les EPCI et leurs communes membres.

L'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre débattre et délibèrera sur l'opportunité de la conclusion d'un pacte de gouvernance. Le cas échéant, celui-ci sera conclu dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils municipaux.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Article n° 1 (fin) : Conseil des maires

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GENERAL

La réunion des maires de l'ensemble des communes appartenant à un établissement public de coopération intercommunale est aujourd'hui obligatoire pour les seules métropoles.

L'article L. 5217-8 du code général des collectivités territoriales dispose que « *La conférence métropolitaine est une instance de coordination entre la métropole et les communes membres, au sein de laquelle il peut être débattu de tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités. Cette instance est présidée de droit par le président du conseil de la métropole et comprend les maires des communes membres. Elle se réunit au moins deux fois par an, à l'initiative du président du conseil de la métropole ou à la demande de la moitié des maires, sur un ordre du jour déterminé.* » Rien n'interdit aujourd'hui aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes de rassembler l'ensemble des maires au sein d'une instance de dialogue.

L'article L. 5211-40 du code général des collectivités territoriales prévoit également que « *Le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre consulte les maires de toutes les communes membres, à la demande de l'organe délibérant de l'établissement ou du tiers des maires des communes membres* ».

En janvier 2016, l'Assemblée des Communautés de France (l'AdCF) notait dans sa revue *Intercommunalités* que « *le recours à une instance réunissant tous les maires du territoire apparaît fréquemment dans les modèles d'organisation des intercommunalités, quelle que soit leur taille.* » Elle précisait par ailleurs que « *dans certaines communautés, le conseil des maires examine ainsi la totalité des décisions présentées en conseil communautaire ou au bureau.* »

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. Le conseil des maires participant de l'administration des établissements publics de coopération intercommunale, les règles régissant sa création et son fonctionnement sont du domaine de la loi.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Il importait d'apporter des précisions sur le fonctionnement de la structure réunissant l'ensemble des maires, afin de participer au renforcement de la place du maire au sein de son intercommunalité. Pour ce faire, seule une modification du CGCT est envisageable.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est, dans l'hypothèse où l'EPCI n'a pas fait le choix de recourir au pacte de gouvernance, de permettre aux maires de provoquer une réunion à laquelle ils seront tous présents, ès qualité.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé de rendre le conseil des maires obligatoire dans l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ceci n'est pas apparu opportun. Dans son étude de 2016, l'AdCF indiquait en effet que « *le conseil des maires ne constitue pas forcément un modèle adapté à toutes les grandes intercommunalités et certaines ont choisi de ne pas y faire appel.* » Dans la mesure où, ainsi que l'étude de l'AdCF de 2019 l'a montré, les maires sont associés de diverses manières à la gouvernance de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel appartient leur commune, décider du caractère obligatoire du conseil des maires aurait conduit à ignorer ces autres modalités et à interférer de manière trop importante avec le principe de libre administration.

Il a également été envisagé de ne pas créer, en tant que tel, le conseil des maires, mais de permettre sa réunion si un certain nombre de maires le demandaient. Cette option a été écartée, il a en effet été considéré que la demande d'une instance rassemblant l'ensemble des maires devait être considérée comme pérenne.

Enfin, il a été réfléchi à la proportion de maires nécessaire pour demander la création du conseil. La moitié des maires a été jugée comme une proportion trop élevée. Le seuil retenu est, in fine, de 30 %, ce qui permet à la fois de rassembler une proportion substantielle de maires au sein de l'EPCI, sans qu'un trop grand nombre d'élus soit nécessaire.

3.2 DISPOSITIF RETENU

La création du conseil des maires est obligatoire dès lors que 30 % des maires des communes membres de la communauté urbaine, de la communauté d'agglomération ou de la communauté de communes considérée en ont fait la demande par courrier adressé au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le conseil des maires est présidé de droit par le président de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette présidence permet tout à la fois d'assurer une unité dans la gouvernance de l'EPCI, tout en centrant le conseil des maires autour de celui-ci.

Les conditions encadrant la réunion du conseil des maires sont par ailleurs fixées de la manière suivante : celui-ci se réunit, sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Dans la limite de deux réunions par an, le tiers des maires peut également provoquer une réunion du conseil des maires.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le code général des collectivités territoriales est complété par un article L. 5211-11-2.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Désormais les établissements publics de coopération intercommunale autres qu'une métropole auront la possibilité de créer un conseil des maires si les conditions sont réunies.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Article n° 2 : Garantir la présence au conseil communautaire des maires des communes de moins de 1 000 habitants

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GENERAL

Afin de conférer une plus forte légitimité démocratique à des structures de plus en plus présentes dans la gouvernance locale - on comptait 1 829 EPCI à fiscalité propre en 2001 contre 2 611 en 2010, soit 782 de plus en près de dix ans sur l'ensemble du territoire - la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a décidé du principe d'une élection au suffrage universel des conseillers communautaires au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de commune).

Les modalités d'élection des conseillers communautaires dans le cadre des élections municipales ont été précisées par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral. Ces modalités diffèrent selon la population municipale de la commune.

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, en application de l'article L. 273-6 du code électoral, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct par fléchage en même temps que les conseillers municipaux, selon le même mode de scrutin, c'est-à-dire au scrutin de liste à deux tours, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation des listes.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, en application de l'article L. 273-11 du code électoral, les conseillers communautaires sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau. Ils ne sont donc pas élus au suffrage universel direct.

Les membres du conseil municipal sont classés dans l'ordre du tableau selon les modalités suivantes : prennent rang, après le maire, les adjoints par ordre d'élection et les conseillers municipaux. Ces derniers figurent en fonction de l'ancienneté de leur élection depuis le dernier renouvellement général, puis du nombre de suffrages obtenus pour ceux élus le même jour ou, en cas d'égalité de voix, par priorité d'âge.

De la combinaison de ces dispositions résulte le fait que, lors du renouvellement général des conseils municipaux, le maire d'une commune de moins de 1 000 habitants, premier dans l'ordre du tableau du conseil municipal, siège automatiquement au conseil communautaire.

En cours de mandat, au sein des communes de moins de 1 000 habitants, si le siège d'un conseiller communautaire devient vacant, le I de l'article L. 273-12 du code électoral précise

que le siège vacant est pourvu par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire qui le suit dans l'ordre du tableau établi à la date où la vacance de son siège devient définitive.

Toutefois, le législateur a souhaité préserver la possibilité, en cas d'élection d'un nouveau maire, que ce dernier devienne conseiller communautaire.

Cette possibilité est cependant conditionnée à une cessation concomitante par l'élu, à la fois maire et conseiller communautaire, de l'exercice de son mandat communautaire et de sa fonction de maire.

En effet, le II de l'article L. 273-12 du code électoral précise que par dérogation au I, « *en cas de cessation concomitante par un élu de l'exercice d'un mandat de conseiller communautaire et d'une fonction de maire ou d'adjoint, il est remplacé par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire pris dans l'ordre du tableau établi à la date de l'élection subséquente du maire et des adjoints, organisée en application des articles L. 2122-7 à L. 2122-14 du code général des collectivités territoriales* ».

1.2 CADRE CONVENTIONNEL

Le droit européen est sans influence sur les élections des conseillers communautaires qui demeurent de la compétence nationale. En effet, en matière électorale, le droit européen ne fixe que les règles relatives à l'élection des représentants au Parlement européen et les règles relatives au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne résidant dans un autre Etat membre.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Les dispositions actuellement en vigueur ne permettent pas par principe qu'à chaque désignation d'un nouveau maire au sein d'une commune de moins de 1 000 habitants, ce dernier devienne automatiquement conseiller communautaire.

En effet, à la lecture du II de l'article L. 273-12 du code électoral précité, c'est uniquement si l'ancien maire démissionne simultanément de son mandat de conseiller communautaire et de ses fonctions exécutives au sein de la commune, que le nouveau maire deviendra conseiller communautaire.

A titre d'illustration :

- si le maire démissionne de sa fonction exécutive et reste conseiller municipal au sein de la commune et conseiller communautaire, un nouveau maire sera élu qui ne sera cependant pas conseiller communautaire. L'ancien maire devenu simple conseiller municipal au sein de la commune, ou adjoint, demeurera conseiller communautaire ;
- au même titre, si le maire démissionne seulement de son mandat de conseiller communautaire, un nouveau conseiller communautaire est désigné suivant l'ordre du tableau. Si des élections complémentaires sont organisées ultérieurement afin de procéder à l'élection du nouveau maire, seuls les sièges vacants sont remplacés, dès lors le conseiller communautaire conserve son mandat. Dans cette hypothèse, ce n'est plus le maire qui est conseiller communautaire. Si le conseiller municipal toujours conseiller communautaire démissionne, ce n'est toujours pas le nouveau maire qui sera conseiller communautaire, mais le suivant dans l'ordre du tableau en application du I de l'article L. 273-12 du code électoral. En l'absence de suivant de liste le siège de conseiller communautaire reste vacant, de nouveau le maire n'est pas conseiller communautaire.

Afin de permettre par principe que le maire d'une commune de moins de 1 000 habitants soit automatiquement conseiller communautaire à la fois lors du renouvellement général des conseils municipaux mais également en cas d'élection d'un nouveau maire en cours de mandat, il est nécessaire que la loi précise les dispositions en vigueur. En effet, conformément à l'article 34 de la Constitution, le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales relèvent du domaine de la loi.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif recherché à travers cette disposition est de maintenir la représentation de la commune au sein du conseil communautaire par son maire à des fins de cohérence de l'action publique et de la représentation politique.

En effet, dans les cas où l'ancien maire se maintient en tant que conseiller communautaire, la représentation de la commune au sein de l'intercommunalité qui dispose généralement d'un seul conseiller communautaire peut actuellement ne pas être assurée par la majorité en place au sein du conseil municipal. Cette mesure permettrait d'y remédier.

Par ailleurs, la mesure vise à donner la liberté au maire d'exercer ou non ce mandat communautaire. Alors que les dispositions actuelles octroient cette liberté de choix uniquement au maire désigné à la suite du renouvellement général des conseils municipaux, la mesure envisagée permet de concéder cette liberté à l'ensemble des maires qui se succèdent au sein d'une commune de moins de 1 000 habitants, ces derniers pouvant toujours faire le choix de ne pas exercer ce mandat.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

Une réflexion s'est portée sur l'application de cette mesure dans les communes de 1 000 habitants et plus.

Or dans la mesure où les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct par fléchage au sein des communes de 1 000 habitants et plus, permettre que le maire de la commune siège au sein du conseil communautaire en tant que membre de droit reviendrait à remettre en cause l'élection au suffrage universel direct.

Ce mode de scrutin confère une plus forte légitimité démocratique à des structures intercommunales de plus en plus présentes dans la gouvernance locale. Au vu du fait que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre couvrent aujourd'hui l'ensemble du territoire, regroupent, sauf exception, au moins 15 000 habitants et disposent de compétences renforcées, cet objectif semble devoir être pleinement poursuivi.

Par ailleurs, sans que le maire soit de droit conseiller communautaire, si, à l'instar de ce qui est proposé dans les communes de moins de 1 000 habitants, il était permis qu'en cas d'élection d'un nouveau maire ce dernier devienne par principe conseiller communautaire cela reviendrait à mettre un terme de manière anticipée à un mandat électoral obtenu au suffrage universel direct.

Se poserait alors la question, au-delà du principe de continuité des mandats, du respect du principe de libre exercice des mandats qui a le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 512-2 du code de la justice administrative et dont l'exercice ne peut être limité ou restreint que pour des motifs trouvant leur fondement dans des dispositions ou des principes généraux du droit destinés à assurer le bon fonctionnement des organes délibérants des collectivités territoriales ou de leurs organes exécutifs⁴.

Cette hypothèse a donc été écartée.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article reprend le dispositif amendé par la commission des lois de l'article 3 de la proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires, voté par le Sénat en séance publique le 9 mai 2019, et dont l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale en temps utile avant les prochaines élections municipales n'est pas prévue.

⁴ CE, 11 avril 2006, n°292029

Le dispositif retenu concerne uniquement les communes de moins de 1 000 habitants où les conseillers communautaires ne sont pas élus au suffrage universel direct mais selon l'ordre du tableau du conseil municipal.

Il permet au sein de ces communes qu'en cas d'élection d'un nouveau maire, pour quelque cause que ce soit, les conseillers communautaires sont à nouveau désignés selon l'ordre du tableau établi à la suite de l'élection du nouveau maire.

Tout maire d'une commune de moins de 1 000 habitants, que le maire ait été désigné à la suite du renouvellement général des conseils municipaux ou en cours de mandat, devient donc dans le cadre de cette mesure automatiquement conseiller communautaire, libre à lui d'exercer son mandat ou de démissionner.

Il convient de préciser que ce dispositif peut amener, le cas échéant, à mettre fin de manière anticipée au mandat d'un conseiller communautaire non démissionnaire. En effet, un maire peut mettre fin à ses fonctions exécutives en conservant son mandat de conseiller municipal et donc de conseiller communautaire conformément à l'article L. 273-5 du code électoral. Toutefois, comme cela a été précédemment rappelé, les conseillers communautaires au sein des communes de moins de 1 000 habitants ne sont pas élus au suffrage universel direct. Or, avant 2014, lorsque les conseillers communautaires, même ceux relevant des communes de 1 000 habitants et plus, n'étaient pas élus au suffrage universel direct, le conseil municipal pouvait, par application de l'article L. 2121-33 du CGCT, procéder à tout moment au remplacement de ces membres. Le Conseil d'Etat avait validé cette procédure⁵ : *« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le conseil municipal d'Issoire a procédé, le 13 avril 2012, à la désignation de la totalité de ses représentants au conseil de la communauté de communes Issoire Communauté à la suite de la démission le 5 avril 2012 de onze de ses treize délégués communautaires ; que si les requérants soutiennent qu'ils n'avaient pas eux-mêmes démissionné, qu'appartenant à l'opposition municipale leur présence parmi les délégués de la commune était une pratique établie et que, dès lors, ils pouvaient exprimer, en des termes mesurés, un point de vue différent de celui de la majorité municipale, et qu'enfin leur abstention lors d'un vote relatif aux règles de répartition de la dotation de solidarité communautaire n'avait pas été déterminante et ne saurait donc justifier leur éviction par le renouvellement de l'ensemble des représentants communautaires, aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit au conseil municipal de procéder à un renouvellement complet de ses délégués dans un organisme extérieur dès lors qu'il estime que le contexte politique local ou la poursuite de l'intérêt communal nécessite une telle évolution ».*

Le Conseil d'Etat a, cependant, fait évoluer sa jurisprudence en 2017⁶ en affirmant que l'article L. 2121-33 du CGCT ne pouvait plus s'appliquer pour procéder à des remplacements de conseillers communautaires non démissionnaires élus au suffrage universel direct.

⁵ décision n°363653 du 5 juillet 2013

⁶ Décision du 26 avril 2017, n°401144

Toutefois, comme le précise le rapporteur public dans ses conclusions du 19 octobre 2018 dans le cadre de l'affaire « commune de Dugny⁷ » « *ce qui justifie la solution retenue par votre décision du 26 avril 2017, c'est le changement de paradigme que constituent les nouvelles règles applicables en principe à la désignation des membres des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre : ils sont désormais élus au suffrage universel direct* ».

Par conséquent, l'interruption du mandat d'un conseiller communautaire non élu au suffrage universel direct au sein d'une commune de moins de 1 000 habitants au profit de l'intérêt général d'une représentation communautaire d'une commune par son exécutif, se justifie.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

L'article L. 273-11 du code électoral est complété par un alinéa.

Par cohérence, les articles L. 273-3 et L. 273-12 dudit code sont également modifiés.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Cette mesure concerne les 25 065 communes de moins de 1 000 habitants, France métropolitaine et DOM compris⁸.

En remontant par principe au début de l'ordre du tableau en cas d'élection d'un nouveau maire, la mesure envisagée peut conduire à limiter les cas où, après épuisement des noms, le siège de conseiller communautaire devient vacant, empêchant dans ce cas, pour une commune ne disposant que d'un seul siège de conseiller communautaire, d'être représentée au sein de son intercommunalité.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

⁷ n°423063

⁸ Extrait du rapport « Collectivités locales en chiffres 2019 » publiée par la DGCL.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, dans toutes les communes de moins de 1 000 habitants.

Article n° 3 : Permettre la suppléance des membres des commissions créées par l'EPCI par des conseillers municipaux

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GENERAL

Conformément à l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal d'une commune peut instaurer des commissions d'instruction composées exclusivement de conseillers municipaux.

La désignation de ces membres s'effectue au scrutin secret⁹.

Ces commissions municipales peuvent avoir un caractère permanent et sont, dans ce cas, constituées dès le début du mandat du conseil municipal ou une durée limitée et peuvent, dans ce cas, être formées au cours de chaque séance du conseil municipal.

Elles sont chargées d'étudier les questions soumises au conseil municipal. Cependant, ce dernier ne peut charger les commissions de statuer sur certaines affaires, sous peine d'illégalité des décisions prises. Les décisions prises par les commissions municipales ne peuvent engager la commune¹⁰.

Les commissions sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent la désignation de leurs membres, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché.

Dans les communes de plus de 1 000 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale.

Par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT, l'article L. 2121-22 du CGCT est applicable aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Par conséquent, les EPCI peuvent créer des commissions intercommunales.

Une disposition propre aux EPCI à fiscalité propre précise, à l'article L. 5211-40-1 du CGCT, que lorsqu'un EPCI à fiscalité propre forme une commission dans les conditions prévues à

⁹ Décision du Conseil d'Etat du 29 juin 1994, « Agard ».

¹⁰ Décision du Conseil d'Etat du 19 février 1975, « Pignon ».

l'article L. 2121-22, il peut prévoir la participation de conseillers municipaux des communes membres de cet établissement selon les modalités qu'il détermine.

La volonté du législateur était de donner une base légale à la participation des conseillers municipaux aux commissions intercommunales mais également de préserver le lien qui unit les communes et leurs communautés¹¹.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. Les commissions participant de la gouvernance des établissements publics de coopération intercommunale, les règles régissant la désignation de leurs membres sont du domaine de la loi.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Excepté le remplacement du président de la commission, en cas d'absence, par le vice-président désigné par la commission, aucune disposition législative ne prévoit explicitement les conditions de remplacement d'un membre d'une commission intercommunale ni ne précise qui peut assurer la suppléance d'un membre temporairement absent.

Dès lors et afin de lever toute incertitude juridique sur le droit actuellement en vigueur, il est nécessaire que la loi précise les dispositions applicables pour permettre à un conseiller municipal non conseiller communautaire d'assurer la suppléance d'un membre temporairement indisponible au sein d'une commission intercommunale.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est, dans un premier temps, d'approfondir la volonté du législateur en instaurant, au-delà de la simple possibilité pour les conseillers municipaux de participer aux commissions intercommunales, la faculté pour ces derniers d'assurer la suppléance temporaire d'un des membres absents.

La volonté de renforcer le lien qui unit les communes et leurs intercommunalités est ici poursuivie.

¹¹ Extrait du débat parlementaire devant le Sénat lors de l'examen de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales (amendement n°74 rect.bis présenté par le Sénateur BRAYE en deuxième lecture).

Le travail en commission permet en amont du conseil communautaire d'aborder sous un angle technique les différents sujets qui seront mis à l'ordre du jour du conseil. Ainsi, inviter plus globalement les conseillers municipaux à être présents à ces réunions préparatoires permet de les associer plus étroitement au processus décisionnaire de leur intercommunalité, contribuant à renforcer les synergies au sein du bloc communal.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

Il a été envisagé que les suppléants soient désignés sur la même liste que les membres titulaires afin de préserver dans les communes de 1 000 habitants et plus le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus, prévu à l'article L. 2121-22 du CGCT.

Toutefois, le scrutin de liste n'est pas requis dans le cadre de la désignation des membres d'une commission municipale ou intercommunale. Par ailleurs, le principe selon lequel la composition d'une commission assure la représentation proportionnelle des différentes tendances du conseil n'est applicable qu'aux communes de 1 000 habitants et plus.

Cette hypothèse a donc été écartée.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu permet à un conseiller municipal non conseiller communautaire d'assurer la suppléance d'un membre d'une commission intercommunale en cas d'empêchement.

Le choix du conseiller communautaire qui ne peut être présent lors d'une réunion de la commission doit porter, pour le remplacer, sur un conseiller municipal relevant de la commune où il exerce son mandat de conseiller municipal. Il sera désigné par le maire.

Inséré en complément de l'article L. 5211-40-1 du CGCT, ce dispositif s'applique uniquement aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre c'est-à-dire aux métropoles, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes.

Par ailleurs, l'article L. 5211-40-1 du CGCT applicable aux EPCI à fiscalité propre fait référence aux commissions municipales prévues à l'article L. 2121-22 du CGCT qui dispose que *« dans les communes de plus de 1 000 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale »*.

Ces dispositions ont été précisées par le Conseil d'Etat dans une décision du 26 septembre 2012¹².: « *Considérant, dès lors, qu'en jugeant que, sans préjudice des dispositions régissant la composition des commissions d'appel d'offres, les dispositions de l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales imposent, pour les commissions que forme le conseil municipal et dont il détermine librement le nombre de membres, que soit recherchée, dans le respect du principe de représentation proportionnelle, une pondération qui reflète fidèlement la composition de l'assemblée municipale et qui assure à chacune des tendances représentées en son sein la possibilité d'avoir au moins un représentant dans chaque commission, sans que les différentes tendances ne bénéficient nécessairement toujours d'un nombre de représentants strictement proportionnel au nombre de conseillers municipaux qui les composent, la cour n'a pas commis d'erreur de droit* ».

L'article L. 5211-1 du CGCT précise que pour l'application des dispositions de l'article L. 2121-22 « *ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Ils sont soumis aux règles applicables aux communes de moins de 3 500 habitants dans le cas contraire* ». Il convient de préciser que l'article L. 2121-22 du CGCT ne fait plus référence depuis la loi n°2013-403 du 17 mai 2013 aux communes de 3 500 habitants et plus, mais aux communes de plus de 1 000 habitants. Toutefois la règle précitée, permettant par transposition son application aux EPCI, reste la même. Les dispositions sont donc applicables aux EPCI à fiscalité propres disposant au moins d'une commune de plus de 1 000 habitants¹³.

Dès lors, en cas de remplacement d'un membre titulaire par un conseiller municipal suppléant il conviendra conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat que l'équilibre dans la représentation proportionnelle au sein des commissions soit respecté.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

L'article L. 5211-40-1 du code général des collectivités territoriales est complété.

4.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

Cette mesure facultative ne crée pas une indemnité supplémentaire pour les élus municipaux amenés à siéger au sein des commissions intercommunales, elle ne crée donc pas de charge nouvelle pour les EPCI à fiscalité propre.

¹² n°345568

¹³ A compter du 1^{er} mars 2020 pour le prochain renouvellement général des conseils municipaux, les dispositions suivantes seront applicables « *Pour l'application des dispositions des [articles L. 2121-8, L. 2121-9, L. 2121-19 et L. 2121-22 et L2121-27-1, ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 1 000 habitants et plus](#)* ».

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Cette mesure permet de clarifier le droit actuel, en prévoyant expressément une telle faculté qui constitue une souplesse dans le fonctionnement des EPCI à fiscalité propre.

Elle permet, au-delà du simple droit à l'information des élus municipaux, de les associer à la réflexion des décisions prises au niveau intercommunal.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEÉE

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure envisagée s'appliquera à tous les EPCI à fiscalité propre en France métropolitaine et DOM.

Article n° 4 : Mettre à égalité l'information des conseillers communautaires et des conseillers municipaux : envoi des documents avant et après la réunion de l'EPCI à tous les conseillers municipaux de toutes les communes.

1 ÉTAT DES LIEUX

Selon une enquête de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) publiée en mars 2019, réalisée auprès de 330 présidents et directeurs généraux de communautés, avant le lancement d'un grand projet communautaire (par exemple d'aménagement), quel que soit son type, 80 % des répondants ont affirmé que celui-ci devait recueillir l'assentiment de l'ensemble des maires du territoire concerné.

39 % des répondants ont indiqué que l'ensemble des maires des communes du territoire étaient membres du bureau, et parmi les 61 % restants, 19 % ont indiqué qu'ils ne réunissaient pas régulièrement les maires au sein d'une instance distincte du bureau.

57 % des répondants ont indiqué que les conseillers municipaux de leur territoire n'étaient jamais réunis et 25 % ont déclaré organiser une réunion annuelle. L'AdCF indique dans cette enquête que le dialogue avec les élus municipaux est d'autant plus difficile à organiser que leur nombre est important. En effet, un quart des communautés compte plus de 500 conseillers municipaux et 68 % en dénombrent entre 100 et 499.

A titre d'exemple, la communauté d'agglomération Pays Basque compte 158 communes, pour 2 259 conseillers municipaux, la population totale de cet EPCI étant de 306 306 habitants.

Un établissement tel que Toulouse-Métropole, qui réunit 37 communes pour 762 956 habitants, compte 1 006 conseillers municipaux.

Dans un établissement comptant 4 communes membres tel que la communauté de communes de la Vallée de Chamonix-Mont-Blanc, on dénombre 70 conseillers municipaux, pour une population totale de 13 038 habitants.

La communauté de communes de la Haute-Ariège, qui regroupe 52 communes pour 7 170 habitants, compte 457 conseillers municipaux. Il s'agit de l'EPCI qui compte le plus grand nombre de conseillers municipaux par habitant (637 conseillers municipaux pour 10 000 habitants).

A l'inverse, la Métropole du Grand Paris, qui regroupe 131 communes pour 7 026 765 habitants, compte 5 098 conseillers municipaux, soit 7 conseillers municipaux pour 10 000 habitants.

En moyenne, sur le territoire national (métropole et outre-mer), on compte 74 conseillers municipaux pour 10 000 habitants.

Sur les 1259 EPCI à fiscalité propre, 43 comptent plus de 1 000 conseillers municipaux, 10 en comptent plus de 1 500 et 4 en comptent plus de 2 000 (la métropole du Grand Paris, la métropole d'Aix-Marseille-Provence, la métropole européenne de Lille et la communauté d'agglomération Pays Basque).

319 EPCI à fiscalité propre comptent 500 conseillers municipaux ou plus, 24 EPCI à fiscalité propre en comptent moins de 100.

Les 3 EPCI à fiscalité propre qui comptent le moins de conseillers municipaux sont la communauté de communes de Petite-Terre (61 conseillers municipaux pour 2 communes membres), la communauté de communes de Belle-Île-en-Mer (64 conseillers municipaux pour 4 communes membres) et la communauté de communes de la Station des Rousses-Haut-Jura (67 conseillers municipaux pour 4 communes membres).

Au total, on dénombre 495 690 conseillers municipaux (493 936 si l'on omet la métropole de Lyon, non concernée par le présent dispositif).

Selon l'enquête de l'AdCF, 58 % des communautés ont cherché à mettre en place des outils d'information spécifiquement à destination des élus municipaux, et 48 % leur transmettent le compte rendu des réunions du conseil communautaire.

Or différentes dispositions permettent actuellement d'associer les conseillers municipaux aux travaux de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre auquel appartient leur commune, sans pour autant que ceux-ci ne puissent bénéficier d'une information complète relative aux activités de cet établissement, alors que ses décisions impactent directement la vie de la commune et de ses habitants.

Cependant, les dispositions permettant une information des conseillers municipaux sur l'activité de leur EPCI à fiscalité propre sont dispersées dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) :

En premier lieu, des dispositions relatives aux conseils municipaux et applicables, par renvoi, aux séances de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre permettent un certain niveau d'information des conseillers municipaux des communes membres.

Tout d'abord, le compte rendu des séances de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est consultable en version papier et affiché dans un délai d'une semaine suivant la séance.

En effet, par renvoi de l'article L. 5211-1, l'article L. 2121-25 du CGCT est applicable aux EPCI à fiscalité propre, et prévoit que « *dans un délai d'une semaine, le compte rendu de la séance du conseil municipal est affiché à la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe.* »

Ainsi, si l'EPCI à fiscalité propre dispose d'un site Internet, il est tenu de publier le compte rendu sur son site Internet et sera consultable par tous.

De plus, par renvoi du même article L. 5211-1, l'article L. 2121-10 prévoit, concernant les convocations au conseil municipal, que *« toute convocation (...) indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. »* En vertu de cette disposition, les conseillers municipaux peuvent avoir connaissance du contenu de l'ordre du jour de la prochaine séance de l'organe délibérant de l'EPCI.

On peut préciser que les conseillers municipaux ont la possibilité d'assister aux séances du conseil de l'EPCI à fiscalité propre puisque les séances sont publiques, en vertu de l'article L. 2121-18 du CGCT (par renvoi de l'article L. 5211-1). Cet article prévoit également que *« ces séances peuvent être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle »*.

En second lieu, au sein de la sous-section 3 « Démocratisation et transparence », de la section VI « Dispositions financières » du Chapitre 1^{er} « Dispositions communes » du Titre I^{er} « Etablissements publics de coopération intercommunale » du livre deuxième « La coopération intercommunale » de la cinquième partie « La coopération locale » du CGCT, plusieurs articles permettent l'information des conseillers municipaux sur les activités de l'EPCI.

L'article L. 5211-39 prévoit que *« le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les représentants de la commune à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont entendus. Le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier. »*

Les représentants de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale. »

L'article L. 5211-40 prévoit également que *« le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre consulte les maires de toutes les communes membres, à la demande de l'organe délibérant de l'établissement ou du tiers des maires des communes membres. »*

L'article L. 5211-40-1 dispose que *« lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre forme une commission dans les conditions prévues à l'article L. 2121-22, il peut prévoir la participation de conseillers municipaux des communes membres de cet établissement selon des modalités qu'il détermine. »*

Pour mémoire, l'article L. 2121-22 prévoit que *« Le conseil municipal peut former, au cours de chaque séance, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres. »*

Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché.

Dans les communes de plus de 1 000 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale. »

Des conseillers municipaux peuvent donc être présents lors de ces commissions lorsqu'elles sont organisées par l'EPCI.

En troisième lieu, au sein de la section IX « Information et participation des habitants » du même chapitre, on trouve d'autres dispositions qui permettent l'information des conseillers municipaux.

L'article L. 5211-46 prévoit que *« toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, des budgets et des comptes de ces établissements ainsi que des arrêtés de leur président.*

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La communication des documents mentionnés au premier alinéa, qui peut être obtenue aussi bien du président que des services déconcentrés de l'Etat, intervient dans les conditions prévues par l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration. »

Les conseillers municipaux peuvent, à ce titre, demander communication des procès-verbaux des séances de leur EPCI à fiscalité propre.

L'article L.5211-47 dispose que *« dans les établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le dispositif des actes réglementaires pris par l'organe délibérant ou l'organe exécutif est transmis dans le mois, pour affichage, aux communes membres ou est publié dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »*

Les conseillers municipaux peuvent donc consulter, lors de leur affichage en mairie, le dispositif des actes réglementaires pris à la fois par délibération de l'organe délibérant mais également par arrêté du président de l'EPCI.

L'article L.5211-49-1 prévoit que *« l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale peut créer des comités consultatifs sur toutes affaires d'intérêt intercommunal relevant de sa compétence sur tout ou partie du territoire communautaire.*

Les comités peuvent être consultés par le président sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité en rapport avec l'objet pour lequel ils ont été institués et ils peuvent transmettre au président toute proposition concernant tout problème d'intérêt intercommunal en rapport avec le même objet.

Ils comprennent toutes personnes désignées pour une année en raison de leur représentativité ou de leur compétence, par l'organe délibérant, sur proposition du président, et notamment des représentants des associations locales. Ils sont présidés par un membre de l'organe délibérant désigné par le président. »

A ce titre, des conseillers municipaux peuvent être amenés à participer à des comités consultatifs mis en place par l'EPCI.

En quatrième lieu, au sein de la section X « Dispositions diverses » du même chapitre, l'article L. 5211-57 dispose que « *les décisions du conseil d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. S'il n'a pas été rendu dans le délai de trois mois à compter de la transmission du projet de la communauté, l'avis est réputé favorable. Lorsque cet avis est défavorable, la décision est prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale.* »

Les conseillers municipaux sont donc consultés lorsqu'une décision de l'EPCI ne concerne que leur commune, et en cas de délibération défavorable du conseil municipal, l'organe délibérant de l'EPCI devra adopter la décision avec une majorité qualifiée.

2 NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Les dispositions relatives à l'information des conseillers municipaux, comme exposées ci-dessus sont riches et nombreuses. Toutefois, elles paraissent encore insuffisantes à satisfaire l'exigence de garantir un niveau d'information le plus exhaustif et complet possible des conseillers municipaux sur l'activité de la structure intercommunale dont leur commune est membre, et qui est chargé à ce titre de la mise en œuvre de politiques publiques particulièrement nombreuses et structurantes.

Les dispositions rappelées ci-dessus ne garantissent pas une information exhaustive et systématique des conseillers municipaux non conseillers communautaires. Le besoin s'est ainsi manifesté, pour ceux-ci, de disposer d'une information plus personnalisée et plus complète, afin qu'ils puissent suivre de manière plus optimale les travaux de l'EPCI à fiscalité propre auquel leur commune est rattachée.

Cette nécessité d'une parfaite information trouve sa source dans le fait que les communes disposent d'une clause de compétence générale, conformément à l'article L. 2121-29 du CGCT. Ce dernier dispose que « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ».

Ainsi, la commune est susceptible d'intervenir dans tout sujet d'intérêt local, et même si elle ne peut plus se prononcer sur les compétences transférées à l'EPCI, l'étendue des sujets que les conseillers municipaux sont amenés à traiter implique qu'ils sont forcément concernés par l'action des EPCI, intervenant pour leur part dans des matières aussi diverses que l'aménagement de l'espace, le développement économique, les déchets, l'eau, l'assainissement, l'habitat, la politique de la ville ou la voirie. L'imbrication de certaines compétences nécessite parfois l'intervention conjointe de la commune et de l'EPCI. A titre d'exemple, la compétence en matière de distribution d'eau potable est étroitement liée à la défense extérieure contre l'incendie, dans la mesure où cette dernière est souvent assurée par les réseaux d'eau potable. De même, une intervention sur la voirie peut s'avérer nécessaire dans le cadre de la mise en œuvre de compétences en matière d'aménagement ou d'une intervention sur les réseaux d'assainissement, et elle peut impacter les espaces verts ou l'implantation de bornes à incendie.

L'insuffisance d'information des élus municipaux ne leur permet pas de réagir rapidement aux projets ou décisions de l'EPCI, qui impacteraient directement ceux de la commune, ni d'assurer une bonne coordination dans la mise en œuvre de ces projets ou décisions.

Les actes pris par l'EPCI influent également directement sur les habitants de la commune et impliquent donc que les conseillers municipaux, pour pouvoir exercer pleinement leur mandat, soient informés le plus en amont possible et de la manière la plus complète possible des décisions prises par l'EPCI.

En tout état de cause, les dispositions prévues par le présent article relèvent bien du domaine de la loi, en vertu de l'article 34 de la Constitution.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Les dispositions prévues par cet article permettront d'assurer, en amont comme en aval des décisions de l'EPCI, une information précise et complète des conseillers municipaux sur ses activités, et en tout état de cause une information équivalente à celle des conseillers communautaires et selon la même temporalité.

Cette mesure leur permettra de mieux s'informer sur les conséquences des décisions de l'EPCI, mais aussi d'enrichir le processus de décision, par exemple en prenant préalablement contact avec le conseiller communautaire représentant la commune pour permettre à ce dernier de faire entendre le point de vue de la commune dans de meilleures conditions.

3 DISPOSITIF RETENU

Le présent article impose la transmission, dans un délai de deux semaines, du compte rendu de la séance de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre aux conseillers municipaux de chacune des communes membres, de manière dématérialisée.

Ainsi, les conseillers municipaux n'auront pas à consulter le site Internet de l'EPCI, et dans l'hypothèse où l'EPCI ne disposerait pas d'un tel site, ils n'auront pas à se déplacer jusqu'au siège de l'EPCI pour consulter le compte rendu.

De plus, les conseillers municipaux seront destinataires d'une copie de la convocation qui comporte la liste des questions portées à l'ordre du jour.

4 ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Il est créé un article L. 5211-63 au sein de la section X « Dispositions diverses » du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, prévoyant que les conseillers municipaux sont destinataires d'une copie de la convocation adressée aux conseillers communautaires.

L'article L. 5211-46 du même code, qui porte sur la communication des procès-verbaux des établissements publics de coopération intercommunale, est également complété afin de prévoir que le compte rendu de la séance du conseil communautaire est communiqué dans un délai de deux semaines aux conseillers municipaux, de manière dématérialisée.

Il est également prévu pour ces deux dispositions que l'envoi des documents pourra être réalisé par chacune des communes.

4.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

Une fois la liste de diffusion comprenant l'ensemble des conseillers municipaux établie, les envois se feront de manière dématérialisée, si bien que le coût sera minime pour l'EPCI.

De plus, l'EPCI aura la possibilité, par entente au sein du bloc communal, de confier cette tâche à chacune des communes.

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La mesure permettra une information complète et précise, en temps réel, des conseillers municipaux sur les activités de l'EPCI à fiscalité propre auquel appartient leur commune.

Elle facilitera également la coordination du travail entre les communes et les EPCI.

5 CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

CHAPITRE II – LE PACTE DES COMPETENCES : PERMETTRE AUX ELUS LOCAUX DE S’ACCORDER SUR CE QUE DOIT FAIRE OU NON LEUR EPCI

Article n° 5 : Elargissement du pouvoir d’opposition aux communes qui exercent partiellement les compétences « eau » et « assainissement ». Permettre à l’EPCI de déléguer les compétences « eau » et « assainissement ».

1. ÉTAT DES LIEUX

Les articles 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») attribuent, à titre obligatoire, les compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d’agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020.

La compétence « eau » est définie à l’article L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « *tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable.* »

La compétence « assainissement » est, quant à elle, prévue par l’article L. 2224-7 du même code qui précise que « *que tout service assurant tout ou partie des missions définies à l’article L. 2224-8 est un service public d’assainissement* ». Ainsi, les communes sont compétentes en matière d’assainissement des eaux usées et doivent, dans ce cadre, établir un schéma d’assainissement collectif, assurer le contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l’épuration des eaux usées, ainsi que l’élimination des boues produites et assurer, pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, le contrôle des installations d’assainissement non collectif.

En vertu de l’article L. 2224-11 du CGCT, les services publics d’eau et d’assainissement doivent être gérés financièrement comme des services à caractère industriel et commercial. Avant le 1^{er} janvier 2020, la compétence « eau », demeurée facultative jusqu’au 1^{er} janvier 2018, est devenue optionnelle entre 2018 et 2020 pour les communautés de communes et les communautés d’agglomération. La compétence assainissement reste pour sa part optionnelle jusqu’au 1^{er} janvier 2020.

Dans son rapport public de 2015¹⁴, la Cour des comptes souligne que l’émiettement de la gestion des compétences « eau » et « assainissement » emporte comme conséquence une

¹⁴ Rapport public annuel de la Cour des comptes, février 2015

« *insuffisante cohérence en matière d’approvisionnement et de distribution en eau, des risques sanitaires mal contrôlés et l’impossibilité de rationaliser la politique d’investissement* ». En effet, les données relatives à la qualité des services d’eau potable et d’assainissement illustrent clairement que plus ceux-ci couvrent une population importante, plus la connaissance de leur réseau est précise et leur gestion efficace.

A titre d’exemple, le rendement moyen des réseaux de distribution d’eau est évalué pour l’année 2014 à près de 80 %¹⁵, soit un volume de pertes par fuite sur le réseau de l’ordre de 20 %, représentant près d’un milliard de m³ d’eau par an. Autrement dit, pour cinq litres d’eau mis en distribution, un litre d’eau est perdu. Or le rendement des services d’eau potable augmente avec la taille du service responsable : l’Observatoire des services publics d’eau et d’assainissement souligne ainsi « *que les très grands services (plus de 100 000 habitants – majoritairement urbains) présentent les meilleurs rendements de réseaux, avec un écart d’environ 7 à 14 points par rapport aux services de taille plus modeste (moins de 10 000 habitants)* »¹⁶.

Toutefois, dès le vote de la loi NOTRe et avant même sa mise en œuvre, des communes, notamment rurales, ont fait part de leurs craintes de perdre la maîtrise de cette politique publique à laquelle elles sont attachées et de voir le coût d’exploitation et de gestion augmenter pour leurs concitoyens.

Le Gouvernement a donc souhaité maintenir le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » au niveau intercommunal, tout en entendant les demandes de souplesse exprimées par les territoires ruraux.

La loi n°2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes a été le fruit d’une concertation conduite au travers d’un groupe de travail, constitué à l’automne 2017 sous l’égide de la ministre auprès du ministre d’État, ministre de l’intérieur. Rassemblant des parlementaires des deux chambres et de toutes les sensibilités, ce groupe de travail a permis de dégager des propositions conciliant la rationalisation attendue du transfert intercommunal de ces deux compétences avec la nécessaire adaptation aux réalités locales et à la diversité des territoires.

Cette loi aménage les modalités du transfert prévu par la loi NOTRe pour ces 1011 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sans remettre en cause son caractère obligatoire, au plus tard au 1^{er} janvier 2026.

L’article 1^{er} de la loi du 3 août 2018 susmentionnée a introduit un mécanisme de minorité de blocage donnant la possibilité aux communes d’une communauté de communes qui n’exerce pas, à la date de publication de la loi, à titre optionnel ou facultatif, les compétences relatives à l’eau ou celles relatives à l’assainissement, de reporter le transfert obligatoire de la

¹⁵ Pour mémoire, tout service ayant un rendement supérieur à 85 % est considéré comme conforme aux exigences réglementaires

¹⁶ Rapport de l’Observatoire des services publics d’eau et d’assainissement (mai 2017, données 2014)

compétence « eau » et/ou de la compétence « assainissement » au 1^{er} janvier 2026, si 25 % des communes membres représentant 20 % de la population intercommunale s'opposent à l'un ou aux deux transferts avant le 1^{er} juillet 2019..

En outre, le législateur a prévu que les communes qui n'ont transféré à titre facultatif que la compétence relative au service public d'assainissement non collectif à leur communauté de communes puissent bénéficier de la possibilité de mettre en œuvre une minorité de blocage dans les mêmes conditions de quorum et de délai que celles n'exerçant pas les compétences eau et assainissement ou l'une d'entre elles.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Le choix du législateur, au moment de l'adoption de la loi du 3 août 2018, de n'ouvrir qu'à un seul cas d'exercice partiel de la compétence par une communauté de communes, en l'occurrence le service public d'assainissement non collectif, la possibilité d'une minorité de blocage a été motivé par l'historique de la prise de cette compétence. En effet, avant la loi NOTRE, la compétence « assainissement » était une compétence optionnelle pouvant être exercée en tout ou partie par l'EPCI à fiscalité propre. Compétence rendue insécable par la loi, certaines intercommunalités ont néanmoins pu continuer à l'exercer à titre facultatif dès lors qu'elles exerçaient déjà le nombre minimal légal de compétences optionnelles. Ce faisant, il est apparu que le cas où le seul assainissement non collectif était exercé par une communauté de communes était beaucoup plus fréquent que celui où l'EPCI à fiscalité propre n'exerçait que le service public d'assainissement collectif, ainsi que l'a rappelé le rapport du sénateur François Bonhomme¹⁷ à l'occasion de l'examen de la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes.

Certains retours des préfets relèvent que des communes expriment le souhait d'un assouplissement et c'est un des enseignements principaux tirés du bilan d'étape de l'application du mécanisme de la minorité de blocage issu de la loi du 3 août 2018 qui a été réalisé par la direction générale des collectivités locales en mai 2019.

Lorsque les conditions pour activer le pouvoir d'opposition sont réunies, très peu de communes ont hésité à en faire usage. Ainsi, parmi les 80 départements qui ont répondu à cette enquête, le dispositif de la minorité de blocage a été utilisé au sein de 61 % des communautés de communes, ce qui représente un total de 538 communautés de communes sur 883 (sur 1 001 communautés de communes recensées en 2019).

¹⁷ Rapport sénatorial fait par François Bonhomme sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, le 11 avril 2018

Parmi ces 538 communautés de communes :

- dans 69 % des cas, (371), la minorité de blocage s'est exercée pour les deux compétences ;
- dans 20,3 % des cas (109), pour la seule compétence « eau » ;
- dans 10,8 % des cas (58), pour la seule compétence « assainissement ».

Dans 37,7 % des communautés de communes (203), les communes ayant mis en œuvre ce pouvoir d'opposition se sont appuyées sur la dérogation permise lorsque seule la compétence relative au service public d'assainissement non collectif a été transférée à la communauté de communes.

Dans 16,5 % des communautés de communes (146), les communes demeuraient dans le doute à la fin du mois de mai 2019 : elles s'interrogent toujours sur l'opportunité de ce transfert ; d'autres n'avaient pas encore réuni les conditions requises pour déclencher le mécanisme de minorité de blocage.

Enfin, 22,5 % des communautés de communes (199) exercent déjà ou sont sur le point d'exercer à compter du 1er janvier 2020 les compétences « eau » et « assainissement » des eaux usées.

D'une manière générale, le choix du report du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » résulte d'une situation très hétérogène des communes en la matière : multiplicité de modes de gestion (exercice des compétences en régie ou en délégation de service public, appartenance à un, voire à plusieurs syndicats), état des réseaux très disparate, fourchette des prix des services publics d'eau potable et d'assainissement très large.

Ainsi, l'élargissement du pouvoir d'opposition aux communes qui exercent partiellement les compétences « eau » et « assainissement » leur donnera du temps pour anticiper et réaliser le transfert dans des conditions optimales. Il n'est pas prévu d'ouvrir ces aménagements pour les communautés d'agglomération au sein desquelles les deux compétences seront exercées de droit à compter du 1^{er} janvier 2020. Leur exercice est déjà une réalité très majoritairement.

En outre, des élus locaux souhaitent conserver la main pour déterminer l'échelle pertinente d'organisation de l'exercice des compétences « eau » et « assainissement ». C'est pourquoi, il est proposé dans le présent projet de loi que les communautés de communes et d'agglomération puissent déléguer tout ou partie des compétences « eau » et « assainissement » aux communes, sous certaines conditions visant à s'assurer que cette délégation s'accompagnera d'un renforcement de la pérennité et de la qualité du réseau.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif visé est d'abord de répondre aux préoccupations fréquemment exprimées dans la période récente en apportant de la cohérence et de la souplesse dans la mise en œuvre des

compétences relative à l'eau et à l'assainissement. Il s'agit également de concilier efficacité dans la gestion de la ressource en eau et adaptation aux diversités des territoires.

La même logique prévaut s'agissant de la faculté, inédite puisque jusqu'à présent la délégation émane toujours d'une collectivité, pour un EPCI à fiscalité propre de pouvoir déléguer l'une de ses compétences dont le transfert est prévu par la loi.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

Il a été imaginé de rétablir le caractère optionnel pérenne des compétences « eau » et « assainissement » pour les communautés de communes et de conférer un caractère divisible à l'exercice de ces compétences.

C'était déjà le cas, antérieurement à la loi NOTRE, s'agissant de la compétence « assainissement », la compétence eau potable ayant été à l'époque facultative et donc également sécable. Toutefois, une telle option aurait eu le défaut de revenir à une situation qui n'est pas le sens historique des dispositions législatives successives votées par la représentation nationale sur ces sujets, en faveur d'un transfert aux intercommunalités, motivée par le besoin de dynamiser les investissements nécessaires.

Dans son rapport public annuel de 2015, la Cour des comptes a en effet été amenée à dénoncer la dispersion, l'hétérogénéité et la complexité de l'organisation territoriale des services publics d'eau et d'assainissement. Elle mettait également en exergue la vétusté des réseaux et la nécessité d'investissements futurs. Dans ce contexte, le transfert à l'intercommunalité doit permettre d'assurer un meilleur service et de réaliser les investissements qui ne peuvent être portés à une échelle plus petite. Aussi, la réduction du morcellement des compétences « eau » et « assainissement » justifie d'imposer l'attribution, à titre obligatoire, de celles-ci à chaque catégorie d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu conduit à faciliter la mise en œuvre de la minorité de blocage permettant de décaler au plus tard au 1^{er} janvier 2026 le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes.

Il élargit son application aux communautés de communes exerçant, au 5 août 2018, date de publication de la loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes, une partie de la compétence « eau » ou une partie de la compétence « assainissement ». De manière à laisser un temps supplémentaire aux communes pour se saisir de cette possibilité de report, la date limite pour activer une minorité

de blocage est repoussée au 1^{er} janvier 2020, date à laquelle le transfert devient obligatoire dans les communautés de communes, par l'effet de la loi du 3 août 2018 susmentionnée et en l'absence de minorité de blocage régulièrement activée pour l'une ou l'autre des compétences ou les deux.

En conséquence, la loi prévoit que toutes les délibérations prises avant le 1^{er} janvier 2020, dans les conditions requises au premier alinéa de l'article 1 de la loi n°2018-702 du 3 août 2018, ayant pour objet de s'opposer au transfert des compétences relatives à l'eau ou à l'assainissement, de l'une d'entre elles ou d'une partie d'entre elles, ont pour effet de reporter le transfert obligatoire de compétence au 1^{er} janvier 2026.

Les communautés de communes dont les communes mettraient en œuvre ce pouvoir d'opposition avant le 1^{er} janvier 2020 continueront de bénéficier des dispositions du troisième alinéa de l'article premier de la loi du 3 août 2018 permettant à tout moment, après cette date et d'ici le 1^{er} janvier 2026, de se prononcer, par un vote de leur organe délibérant sur l'exercice de droit de l'une ou l'autre compétences ou des deux.

Le dispositif de minorité de blocage ouvert après le 1^{er} janvier 2020 aux communes membres de ces communautés de communes en vertu de l'alinéa susvisé demeurera pleinement opérant.

Il vise également à permettre, par dérogation au droit commun des délégations de compétences prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, à une communauté de communes ou à une communauté d'agglomération qui exerce à titre obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2020 les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement des eaux usées, de déléguer tout ou partie des compétences ou de l'une d'entre elles, à une commune membre par convention entre le délégant et le délégataire.

C'est un mécanisme de délégation spécifique qui est proposé, quoique reposant également sur une base conventionnelle. L'objectif est que la délégation réponde à un engagement et à une volonté résolue de la commune de se voir déléguer l'exercice, le cas échéant partiel, de la compétence en adoptant, par délibération, un plan des investissements qu'elle prévoit à cet effet et en s'engageant à respecter un cahier des charges qui sera intégré à la convention.

L'EPCI délégant demeurera pleinement responsable de la bonne exécution de la politique. Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont ainsi exercées au nom et pour le compte de la communauté de communes ou d'agglomération délégante. Cet encadrement par la loi a pour objectif de servir le moyen d'une politique de gestion de l'eau et de l'assainissement véritablement performante.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

En vue d'ouvrir le dispositif de la minorité de blocage à tous les cas d'exercice partiel des compétences eau et assainissement, l'article 1^{er} de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes est modifié.

La mise en œuvre d'un mécanisme de délégation des compétences eau et assainissement des eaux usées au profit de communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération nécessite la création de trois alinéas insérés après le 7° du I de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales et après le 9° du I de l'article L. 5216-5 du même code dans leur rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2020.

4.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) mesure le degré d'intégration fiscale d'un groupement à fiscalité propre en rapportant la fiscalité perçue par le groupement à l'ensemble de la fiscalité perçue sur le territoire, que ce soit par lui-même, les communes ou les autres EPCI sans fiscalité propre comme par exemple les syndicats intercommunaux. Il s'agit donc d'un indicateur qui, à travers le prisme des ressources fiscales, mesure le degré d'intégration global d'un EPCI. Il est donc logique que la mise en œuvre de la possibilité de déléguer la compétence assainissement ait un impact sur le CIF.

C'est, au demeurant, ce que prévoit déjà le droit en vigueur s'agissant de la redevance d'assainissement.

En effet, la compétence « assainissement » est prise en compte dans le calcul du CIF pour les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération *via* la redevance d'assainissement. Ainsi, si une communauté d'agglomération exerce la compétence en matière d'assainissement et lève à cet effet une redevance, celle-ci est comptabilisée au numérateur du CIF et vient donc le majorer. A l'inverse, si la redevance d'assainissement est perçue par les communes, ou par un syndicat, alors la redevance est comptabilisée au dénominateur du CIF. L'article R. 2224-19-1 du CGCT prévoit le cas dans lequel la compétence « assainissement » aurait été déléguée et où une convention de délégation fixerait un montant revenant à l'autorité délégante au titre des charges qu'elle continue d'assumer. Si ce montant -parfois appelé "surtaxe"- est reversé à l'EPCI à fiscalité propre, alors il est pris en compte au numérateur du CIF.

Ainsi, dans le cas d'une délégation décidée, quand une communauté d'agglomération confiera la gestion de la compétence « assainissement » à une commune, en accompagnant la gestion de cette compétence d'une part de la redevance d'assainissement, cette ressource sera bien

déduite du numérateur du CIF, ce qui pourra conduire à une diminution de sa dotation d'intercommunalité.

Dans le cas où la délégation serait accompagnée par une autre ressource, il sera nécessaire de prévoir dans une loi de finances les conditions dans lesquelles s'appliquera la déduction.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEÉE

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Article n° 6 : Permettre à la commune station classée de tourisme de reprendre son office de tourisme.

1. ÉTAT DES LIEUX

Conformément aux dispositions issues des lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite "loi MAPTAM") et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite "loi NOTRe"), l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre tels que les communautés urbaines et les métropoles (exception faite de la métropole du Grand Paris) sont compétents pour assurer la promotion du tourisme, compétence qui inclut la création et la gestion des offices de tourisme au sens de l'article L. 133-3 du code du tourisme.

Par l'effet des dispositions des articles 64 et 66 de la loi NOTRe, les communautés de communes et les communautés d'agglomération exercent pour leur part obligatoirement la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme » depuis le 1er janvier 2017.

La compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme » se réfère aux dispositions de l'article L. 133-3 du code du tourisme qui précise les missions dévolues à l'office de tourisme. Ainsi, elle inclut l'accueil et l'information des touristes, la coordination des interventions des divers partenaires du tourisme local et la promotion touristique du territoire concerné. S'y ajoutent l'élaboration et la mise en œuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique. En revanche, ne sont pas incluses dans cette compétence l'exploitation des équipements touristiques et la fiscalité touristique à savoir la taxe de séjour, la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique et le prélèvement sur le produit brut des jeux dans les casinos.

Par ailleurs, la loi NOTRe a transféré aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, à compter du 1^{er} janvier 2017, les compétences, auparavant soumises à la reconnaissance d'un intérêt communautaire, attachées à la création et à l'aménagement de zones d'activités, notamment touristiques. La notion de zones d'activités touristiques n'a toutefois pas fait l'objet, de la part du législateur, d'une définition précise : elle a vocation à être définie au cas par cas, en tenant compte des circonstances de la création de la zone d'activités. Elle est ainsi laissée à la volonté des acteurs locaux et des entités intercommunales compétentes. Afin d'apprécier si un espace touristique constitue une zone d'activités touristiques, il est possible de se fonder notamment sur plusieurs critères tels que la continuité et la cohérence géographique de la zone, l'importance de la fréquentation touristique, le volume des services et des équipements existants, l'identification de sites spécifiques, ainsi

que la volonté d'aménager et de développer une offre touristique coordonnée.¹⁸ Une zone d'activités touristiques est donc une zone caractérisée par une volonté d'aménager et de développer une offre touristique coordonnée.

La compétence relative à la « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » n'épuise pas tout le contenu de la compétence « tourisme », dont l'exercice reste partagé entre toutes les collectivités territoriales en application de l'article L. 1111-4 du CGCT, modifié par l'article 104 de la loi NOTRe.

Ainsi, la gestion des équipements touristiques de même que la fiscalité attachée au tourisme entrent dans le champ de cette compétence partagée.

De la même manière, région, départements et communes bénéficient des dispositions du code du tourisme aux articles L. 131-1 et suivants. La collectivité régionale définit les objectifs à moyen terme du développement touristique régional, établit un schéma régional de développement du tourisme et des loisirs qui fixe les modalités et les conditions de mise en œuvre des objectifs ainsi définis par le plan régional, notamment en matière de financement. Elle dispose d'un comité régional du tourisme. Le département dispose également de son comité départemental et peut élaborer un schéma d'aménagement touristique départemental. Les communes peuvent être communes touristiques puis stations classées de tourisme dans les conditions visées aux articles L. 133-11 et suivants du code du tourisme. Elles peuvent aussi bénéficier sur leur territoire d'un bureau d'information touristique qui est une émanation de l'office du tourisme.

Le transfert de la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices du tourisme » a suscité à l'époque des réserves compte tenu de l'attachement des communes à la gestion de leur office de tourisme et à la promotion de leur image. La politique touristique demeure en effet une part de l'identité et de l'histoire locales, l'office du tourisme constituant à cet égard pour les élus un élément essentiel pour la promotion et la valorisation du territoire et de sites remarquables dont les retombées économiques sont les substrats du développement et de l'attractivité économiques.

L'article 69 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne a aménagé une dérogation à ce transfert de compétences en autorisant les communes classées stations de tourisme ou ayant engagé une démarche de classement en station classée de tourisme avant le 1^{er} janvier 2017, à conserver la gestion communale de leur office de tourisme.

Près de 170 communes relevant de la catégorie des stations classées de tourisme ont bénéficié de la dérogation introduite par la loi de 2016 susmentionnée, dont une majorité située en zone de montagne. Ce résultat est à mettre en perspective par rapport aux 395 communes françaises actuellement classées stations de tourisme (Divonne-les-Bains, Grenoble, Paimpol, le

¹⁸ Réponse du ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales à la question écrite n°23855 publiée dans le JO du Sénat du 10 novembre 2016

Touquet, Bayonne, etc.) et aux 1 375 communes touristiques (Plouarzel, Dunkerque, Carcassonne, etc.)¹⁹.

L'article L.133-13 du code du tourisme dispose, s'agissant du classement de communes en stations classées de tourisme que « *seules les communes touristiques et leurs fractions qui mettent en œuvre une politique active d'accueil, d'information et de promotion touristiques tendant, d'une part, à assurer la fréquentation plurisaisonnière de leurs territoires, d'autre part, à mettre en valeur leurs ressources naturelles, patrimoniales ou celles qu'elles mobilisent en matière de créations et d'animations culturelles et d'activités physiques et sportives peuvent être érigées en stations classées de tourisme (...).* »

L'article L.133-14 du même code prévoit que le classement a pour objet de reconnaître les efforts accomplis par les communes et fractions de communes visées à l'article L. 133-13 pour structurer une offre touristique d'excellence ; d'encourager et de valoriser la mise en œuvre d'un projet tendant à stimuler la fréquentation touristique pérenne de la station au travers de la gestion des actions et de la mise en valeur des ressources; de favoriser, en adéquation avec la fréquentation touristique de la station, la réalisation d'actions ou de travaux d'équipement et d'entretien dont la finalité sert un accueil touristique de haut niveau de la commune.

Le classement en station classée de tourisme est, à la demande des communes touristiques intéressées, pris par décret pour une durée de douze années en vertu de l'article L.133-15 du code du tourisme.

Ce dispositif des stations classées de tourisme, créé en 1919, est resté pratiquement inchangé jusqu'à la réforme introduite par la loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme. Cette réforme a rendu le classement temporaire, il est désormais attribué pour une période de 12 ans et a modifié les critères d'attribution de cette distinction. À cette occasion, la procédure a connu une simplification, la décision n'étant plus prise par décret en Conseil d'État mais par décret simple. Elle prévoit encore aujourd'hui, en premier lieu, une vérification de la complétude du dossier par les préfetures de département, puis une instruction par les préfetures de région avant une validation finale par l'administration centrale (la direction générale des entreprises du ministère de l'économie et des finances) et une publication au *Journal officiel* qui nécessite une intervention du secrétariat général du Gouvernement et de la direction de l'information légale et administrative.

Cette mobilisation de nombreuses administrations se traduit ainsi par une procédure qui s'étale sur une année entière. Un tel dispositif apparaissant toutefois toujours disproportionné par rapport aux enjeux du classement en station de tourisme, une déconcentration de la décision de classement permettrait d'économiser des ressources et d'accélérer considérablement la procédure de traitement des demandes. Le principe de cette déconcentration a d'ailleurs été acté par le Conseil interministériel du tourisme du 19 juillet 2018.

¹⁹ Données de la direction générale des entreprises

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La politique touristique d'une collectivité s'appuie bien souvent sur son identité et son histoire et constitue un enjeu important en termes de développement et d'attractivité économiques. Cela explique la volonté de certaines communes, notamment celles situées en zone de montagne et classées en stations de tourisme, de bénéficier d'une gestion plus fine et plus proche de leur office de tourisme.

Seule une disposition législative pourrait permettre aux communes touristiques érigées en stations classées de tourisme de délibérer sans condition de délai pour retrouver la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices du tourisme ».

En outre, il est apparu nécessaire de simplifier la procédure relative à la décision de classement des stations de tourisme, conformément à la décision du comité interministériel du tourisme du 19 juillet 2018.

Ainsi, avec deux arrêtés du 16 avril 2019, celui modifiant l'arrêté du 2 septembre 2008 relatif aux communes touristiques et aux stations classées de tourisme et celui fixant les critères de classement des offices de tourisme, qui entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2019, le Gouvernement a engagé une démarche de simplification réglementaire notable des critères pour le classement des stations de tourisme et des offices du tourisme.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif visé est de répondre aux préoccupations fréquemment exprimées par les élus en apportant de la souplesse dans l'organisation de la mise en œuvre de la compétence relative à la promotion du tourisme dont la création d'offices du tourisme.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

Tout d'abord, le choix aurait pu être fait d'étendre et de rouvrir la faculté de dérogation au transfert intercommunal de la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices du tourisme » à l'ensemble des communes.

Néanmoins, ouvrir la possibilité à toute commune, qu'elle bénéficie ou non d'un classement en station classée de tourisme, de reprendre la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices du tourisme », aurait été de nature à remettre en cause les équilibres issus de la loi NOTRe autant que l'esprit dans lequel a été bâtie la dérogation permise temporairement

par la loi du 28 décembre 2016 susmentionnée. Cette mesure aurait également pu par exemple pénaliser les EPCI ayant investi dans leur réseau d'information touristique et qui se seraient vus retirer brutalement l'exercice de cette compétence sur une partie de leur territoire.

Cette première option a été écartée en ce que le Gouvernement entend que le retour de la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices du tourisme » demeure lié à un classement national reconnaissant les efforts importants consentis par une commune pour promouvoir son patrimoine touristique et l'excellence de son offre en France et à l'international.

En outre, il a été envisagé de réserver la dérogation aux seules communes gestionnaires d'une station de ski ou de stations thermales. Toutefois, cette disposition aurait été trop réductrice et susceptible d'apparaître inconstitutionnelle, car elle aurait créé une différence de traitement injustifiée entre communes touristiques.

Le concept de commune gestionnaire d'une station de ski pourrait priver certaines communes de la dérogation et n'a pas de valeur au plan juridique. Quant aux stations thermales, la notion a disparu avec la loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions sur le tourisme.

Enfin, il a été imaginé de faire de la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices du tourisme » une compétence optionnelle des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Cette option n'a cependant pas été jugée pertinente car elle aurait fragilisé l'intégration intercommunale dont la majorité des communes se satisfait.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu rouvre aux communes touristiques érigées en stations classées de tourisme, en application des articles L. 133-13 et L. 151-3 du code du tourisme, la possibilité, instituée par la loi du 28 décembre 2016 de modification, de développement et de protection de la montagne, de déroger au transfert de la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme », visée pour les communes membres de communautés de communes au 2° du I de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales et pour les communautés d'agglomération au 1° du I de l'article L. 5216-5 du même code.

Il est ainsi proposé que les communes touristiques membres de communautés de communes et de communautés d'agglomération qui sont érigées en stations classées de tourisme puissent décider de retrouver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme ».

En cas de perte du classement valable pour douze ans, la compétence reviendrait à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

L'article procède également à la déconcentration de la décision de classement des stations de tourisme, conformément à la décision du comité interministériel du tourisme du 19 juillet 2018. Le recours à un arrêté préfectoral permettra de raccourcir substantiellement la procédure de traitement des demandes sanctionnées aujourd'hui encore par un décret de classement. Il serait ainsi créé un bloc de compétence au niveau des préfetures, celles-ci gérant déjà l'attribution de la dénomination touristique aux communes et le classement des offices de tourisme et rapprocherait le centre de décision au plus près des communes.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Deux alinéas remplacent les septième à douzième alinéas du I de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales et les dixième à quinzième alinéas du I de l'article L. 5216-5 du même code dans leur rédaction en vigueur.

En outre, l'article L.133-15 du code du tourisme est modifié.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les aménagements prévus par ces dispositions permettront d'adapter la mise en œuvre de l'exercice de la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme » au plus près du terrain et des spécificités locales. Ils devraient donc se traduire par une plus grande efficacité de la politique touristique à l'échelle du territoire national. Or le tourisme est un élément structurant du tissu local et un enjeu majeur en termes de développement et d'attractivité, à l'heure où la France reste la première destination touristique mondiale.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le recours à un arrêté préfectoral permettra de raccourcir substantiellement la procédure de traitement des demandes, qui passerait ainsi d'une année à 3 mois. Comme dit plus haut, il serait ainsi créé un bloc de compétence au niveau des préfetures, celles-ci gérant déjà l'attribution de la dénomination touristique aux communes et le classement des offices de tourisme et rapprocherait le centre de décision au plus près des communes.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Article n° 7 : Renforcement du rôle des communes dans les PLUI

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « loi ALUR ») instaure le transfert automatique de la compétence d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, sauf si une minorité de blocage, composée d'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population²⁰, s'oppose à ce transfert. Ce transfert a été conçu notamment pour limiter la consommation d'espaces naturels et la concurrence entre les communes et aboutir à des planifications locales globalement cohérentes et économes des deniers publics. Au 31 décembre 2018, 616 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) disposent ainsi de la compétence PLU et 126 plans locaux d'urbanisme intercommunaux sont opposables²¹.

L'association des communes à l'élaboration du PLU intercommunal (PLUi) est prévue par plusieurs dispositions du code de l'urbanisme.

Ainsi, le PLUi est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, en collaboration avec les communes membres conformément à l'article L. 153-8 du code de l'urbanisme. Les modalités de cette collaboration sont arrêtées au sein d'une conférence intercommunale rassemblant l'ensemble des maires des communes membres.

Par ailleurs, l'avis des communes membres doit être recueilli à plusieurs étapes-clés de la procédure. Avant l'examen du projet de plan, un débat doit être organisé au sein de l'organe délibérant de l'EPCI et au sein des conseils municipaux sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable selon les dispositions de l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme. Le débat au sein des conseils municipaux est réputé tenu s'il n'a pas eu lieu au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan.

L'article L.153-15 du même code prévoit que, si une commune émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation ou sur les dispositions du règlement qui la concernent directement, l'organe délibérant de l'EPCI est tenu de prendre une nouvelle délibération et d'arrêter le projet de PLUi à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

Le PLUi est approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI après la réunion d'une nouvelle conférence intercommunale rassemblant les maires des communes membres en vertu de l'article L. 153-21 dudit code.

Enfin, l'exercice de la compétence PLU au niveau intercommunal impose la tenue, au moins une fois par an, d'un débat au sein de l'organe délibérant sur la politique locale de

²⁰ Article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

²¹ Source : Club PLUi et DGALN- SUDOCUH au 31/12/2018

l'urbanisme conformément à l'article L. 5211-62 du code général des collectivités territoriales.

S'agissant du périmètre du plan local d'urbanisme intercommunal, il couvre l'intégralité du territoire de l'EPCI compétent. Toutefois, le code de l'urbanisme prévoit plusieurs aménagements et dérogations à ce principe :

- le PLUi peut comporter plusieurs plans de secteur qui couvrent le territoire d'une ou plusieurs communes membres. Ces plans de secteur précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifique à ces secteurs (article L. 151-3) ;
- l'élaboration ou la révision d'un PLUi sur l'intégralité du territoire peut être retardée jusqu'au moment où l'EPCI révisé un des PLU applicables dans son périmètre (article L. 153-2) ;
- l'EPCI (communauté de communes ou communauté d'agglomération) issu d'une fusion dite « mixte » entre un ou plusieurs EPCI compétents en matière de PLU et un ou plusieurs EPCI ne détenant pas cette compétence peut, pendant une période transitoire de cinq ans, prescrire la révision d'un PLU existant sans être obligé d'engager l'élaboration d'un PLU couvrant l'intégralité de son périmètre (article L. 153-3) ;
- un EPCI de grande taille (au moins cent communes) peut être autorisé à élaborer plusieurs PLU infra communautaires, regroupant chacun plusieurs communes ou une commune nouvelle, dont l'ensemble couvre l'intégralité de son territoire (article L. 154-1).

En revanche, il existe des dispositifs relatifs aux plans locaux d'urbanisme intercommunaux qui ne prévoient aucune association des communes membres de l'établissement public compétent.

Tel est le cas de l'évaluation du plan local d'urbanisme qui consiste actuellement en une analyse des résultats de l'application du plan par l'organe délibérant de l'EPCI au plus tard tous les neuf ans, conformément à l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme. L'analyse de ces résultats donne lieu uniquement à une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI.

Les procédures de modification du PLU intercommunal n'associent pas non plus les communes membres alors qu'elles concernent le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions (articles L. 153-36 et suivants du code de l'urbanisme). Ces modifications (de droit commun ou simplifiée) sont toutes à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale, qui notifie le projet de modification aux maires des communes concernées par la modification.

A l'issue de l'enquête publique (modification de droit commun) ou de la mise à disposition du public (modification simplifiée), l'organe délibérant approuve par délibération la modification.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

En dépit des aménagements à l'exercice de la compétence PLU au niveau intercommunal, le transfert obligatoire de cette compétence a pu apparaître comme centralisant de manière excessive à l'échelle des EPCI à fiscalité propre, une compétence importante pour l'aménagement du territoire communal.

La législation actuelle n'associe que partiellement les communes membres à l'exercice de cette compétence (modification du PLUI, évaluation...).

De simples modifications des dispositions existantes du code de l'urbanisme peuvent permettre de renforcer le rôle des maires et des communes membres dans la mise en place des PLUI.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par le Gouvernement est d'assouplir l'exercice de la compétence PLUI afin de rétablir un lien de confiance entre EPCI et communes membres. Sans remettre en cause le niveau intercommunal de la compétence PLU, il s'agit d'améliorer son exercice concerté et ainsi étendre la couverture nationale des PLUI.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

Afin de renforcer le rôle des communes dans la mise en place des PLUi, plusieurs assouplissements des dispositions du code de l'urbanisme ont été envisagés.

En particulier, s'agissant de la possibilité pour une commune membre de proposer des modifications du PLUi, deux hypothèses ont été étudiées : soit le maire initie la procédure de modification simplifiée qui est ensuite adoptée par son conseil municipal, soit le maire propose un projet de modification simplifiée qui est ensuite inscrit à l'ordre du jour du conseil communautaire.

La première option a été écartée car elle remettait en cause l'exercice de la compétence PLU par l'intercommunalité.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Les mesures envisagées visent à modifier plusieurs dispositions du code de l'urbanisme pour accroître les capacités d'intervention des communes membres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme.

Tout d'abord, lorsqu'un plan de secteur est prescrit sur leur territoire, les communes pourront émettre un avis simple sur ce plan.

Ensuite, l'avis défavorable d'une commune sur le projet de plan local d'urbanisme présenté par l'EPCI, en particulier sur les orientations d'aménagement et de programmation ou sur les dispositions du règlement la concernant, sera mieux pris en compte. Si l'organe délibérant de l'EPCI modifie son projet pour tenir compte de l'avis défavorable de la commune, alors le projet de plan pourra être arrêté à la majorité des suffrages exprimés et non plus à une majorité qualifiée des deux tiers.

En ce qui concerne l'évaluation du plan local d'urbanisme intercommunal, les communes pourront désormais tirer le bilan de l'exercice de cette compétence sur leur territoire en étant associées, par un avis simple, à cette évaluation. Ces avis seront pris en compte dans l'analyse des résultats de l'application du plan par l'organe délibérant de l'EPCI.

Enfin, le maire d'une commune membre pourra également proposer un projet de modification simplifiée du plan local d'urbanisme intercommunal pour les dispositions du règlement qui affectent son territoire telles que la majoration des droits à construire ou bien la rectification d'une erreur matérielle. Dans les trois mois suivant sa transmission, ce projet de modification fera l'objet d'une délibération au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent qui pourra éventuellement l'adopter.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

La disposition envisagée modifie les articles L. 151-3, L. 153-15, L. 153-27, L. 153-45, L. 153-47 du code de l'urbanisme.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La présente mesure renforce le rôle des communes membres d'un EPCI compétent en matière de PLU dans l'exercice de cette compétence. En s'appuyant sur des dispositifs existants, elle permettra d'enrichir le dialogue entre communes membres et EPCI, sans pour autant alourdir les procédures relatives au plan local d'urbanisme.

5. CONSULTATIONS MENEES ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

CHAPITRE III – LE PERIMETRE DES EPCI

Article n° 8 : Suppression de la révision sexennale des SDCI

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a créé au sein du code général des collectivités territoriales l'article L. 5210-1-1 prévoyant l'élaboration de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) afin d'achever et de rationaliser la carte de l'intercommunalité. La mise en œuvre de ces schémas arrêtés par les préfets au 31 décembre 2011 devait prévoir une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, à l'exception des départements de Paris et de petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), en supprimant les enclaves et discontinuités territoriales. Les schémas devaient, en outre, aboutir à la constitution d'EPCI à fiscalité propre regroupant au minimum 5 000 habitants sauf dérogations (notamment en zones de montagne) et permettre la rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes existants.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») a prévu, à l'exception des départements de Paris et de petite couronne, la révision des SDCI au 31 mars 2016 et leur mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017. La révision de ces schémas a poursuivi l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale notamment par le relèvement, sauf adaptations (zones de montagne ou peu densément peuplées), du seuil de constitution des EPCI à fiscalité propre de 5 000 à 15 000 habitants, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants.

La révision des SDCI prévue par la loi NOTRe ne s'applique pas à Paris et aux départements de la petite couronne parisienne dont les communes ont toutes intégré l'EPCI à fiscalité propre à statut particulier dénommé « métropole du Grand Paris » au 1^{er} janvier 2016.

Par ailleurs, la loi NOTRe précise que les schémas des départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines ne portent que sur les communes qui ne sont pas membres d'un EPCI à fiscalité propre dont le siège est situé dans l'aire urbaine de Paris.

Dans les départements de la grande couronne parisienne (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne et Val-d'Oise), les EPCI à fiscalité propre dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris doivent, sauf dérogations, former un ensemble d'au moins 200 000 habitants. Les communes et les EPCI concernés relèvent du dispositif particulier de schéma régional de coopération intercommunale propre à l'Ile-de-France prévu par les dispositions de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Le dernier alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « *Le schéma ainsi élaboré est révisé selon la même procédure tous les six ans* ». Ainsi, les schémas départementaux de coopération intercommunale doivent être révisés au 31 mars 2022.

La mise en œuvre des SDCI a conduit à une forte baisse du nombre d'EPCI à fiscalité propre. Ainsi, au 1er janvier 2017, on comptait 1 266 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Parmi eux, il y avait 1 018 communautés de communes, 219 communautés d'agglomération, 15 communautés urbaines et 14 métropoles. Le nombre d'EPCI à fiscalité propre avait donc diminué de 39 % en un an. Cette baisse se concentre sur les communautés de communes dont le nombre a fortement diminué (- 45 %). À l'opposé, les métropoles, communautés d'agglomération et communautés urbaines étaient plus nombreuses en 2017 qu'en 2016.

La forte diminution du nombre d'EPCI à fiscalité propre correspond à un nombre élevé d'opérations réalisées en 2016 : 573, dont 493 fusions, 76 dissolutions et 4 transformations.

Les fusions ont concerné de 2 à 10 EPCI. Les deux plus grandes fusions concernent la communauté d'agglomération du Pays Basque, issue de la fusion de 10 EPCI, et la communauté d'agglomération du Cotentin, issue de la fusion de 9 EPCI.

Ce nombre total d'opérations dépasse, en un an, le nombre d'opérations réalisées en 2012, 2013 et 2014, années qui correspondaient à la précédente étape de rationalisation de la carte intercommunale, résultant de la loi du 16 décembre 2010 susmentionnée.

Aujourd'hui, demeurent seulement quatre communes isolées qui sont les quatre îles monocommunes (l'île d'Yeu, l'île de Bréhat, l'île de Sein et l'île d'Ouessant) bénéficiant d'une dérogation législative en vertu des dispositions du V de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales.

Ainsi, près de 100 % de la population est désormais couverte par un EPCI à fiscalité propre (ou par la métropole de Lyon). Ce taux de couverture n'a cessé d'augmenter depuis 2012, où il était de 91 %. Une nette hausse a notamment été constatée en 2014 avec la précédente étape de rationalisation de la carte intercommunale et en 2016 avec la création de la métropole du Grand Paris.

La diminution du nombre de groupements a principalement porté sur ceux de moins de 15 000 habitants, dont l'effectif passe de 1 225 en 2016 à 342 en 2017. Le nombre de ces EPCI les moins peuplés avait déjà diminué entre 2012 et 2014, passant de 1 783 à 1 270. La majorité des EPCI à fiscalité propre compte désormais entre 15 000 et 50 000 habitants, alors que jusqu'à présent la majorité des EPCI à fiscalité propre comptait entre 5 000 et 15 000 habitants.

Les fusions enregistrées en 2016 aboutissent donc à un nombre plus réduit d'EPCI, qui sont également plus peuplés : la population moyenne passe ainsi de 31 800 habitants par EPCI en

2016 à 52 300 en 2017 (hors métropole de Lyon). Le nombre d'EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants augmente, passant de 233 en 2016 à 280 en 2017.

| Situation au 1er janvier | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Evolution 2012-2014 | Evolution 2016-2017 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------|------------------------|
| EPCI à fiscalité propre | | | | | | | | | | | | |
| Métropoles | - | - | 1 | 1 | 1 | 11 | 13 | 14 | 21 | 21 | 0% | +8% |
| Communautés urbaines | 16 | 16 | 15 | 15 | 15 | 9 | 11 | 15 | 11 | 13 | 0% | +36% |
| Communautés d'agglomération | 181 | 191 | 202 | 213 | 222 | 226 | 196 | 219 | 222 | 223 | +10% | +12% |
| Communautés de communes | 2 409 | 2 387 | 2 358 | 2 223 | 1 903 | 1 884 | 1 842 | 1 018 | 1 009 | 1 001 | -19% | -45% |
| Syndicats d'agglomération nouvelle | 5 | 5 | 5 | 4 | 4 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | -20% | / |
| Total des EPCI à fiscalité propre | 2 611 | 2 599 | 2 581 | 2 456 | 2 145 | 2 133 | 2 062 | 1 266 | 1 263 | 1 258 | -17% | -39% |
| Métropole de Lyon | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Part de communes regroupées * | 94,8% | 95,5% | 96,2% | 98,3% | 99,8% | 99,8% | 99,9% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |
| Part de population regroupée * | 89,0% | 89,9% | 89,9% | 91,9% | 94,0% | 93,9% | 99,6% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

* y compris les communes et la population de la métropole de Lyon à partir de 2015
 Champ : France (hors Mayotte jusqu'en 2014, y compris Mayotte depuis 2015).
 Source : Sources : DGCL, Banatic ; Insee.

Les EPCI à fiscalité propre comptent également davantage de communes membres. En effet, le nombre d'établissements avec au moins 50 communes membres est presque multiplié par trois : 157 au 1^{er} janvier 2017, contre 53 en 2016. Ce nombre avait déjà fortement augmenté entre 2012 et 2014, passant de 25 à 49. À l'opposé, le nombre d'EPCI à fiscalité propre avec moins de 10 communes est en forte diminution : 158 en 2017 contre 576 en 2016. La diminution sur un an (- 418 unités) est plus forte que celle observée entre 2012 et 2014 (- 363 unités).

Depuis la mise en œuvre des schémas, la carte des EPCI à fiscalité propre se caractérise par une très grande stabilité. Le nombre d'EPCI à fiscalité propre est en effet au 1^{er} janvier 2019 de 1259 (baisse de 8 EPCI depuis le 1^{er} janvier 2017). La carte est modifiée pour les raisons suivantes : communes souhaitant changer d'EPCI à fiscalité propre ou fusions (par exemple, communauté d'agglomération du Havre avec deux EPCI voisins), transformations (par exemple, les communautés d'agglomération Le Havre et Limoges devenues des communautés urbaines).

S'agissant des syndicats, leur nombre a diminué de 7% entre 2016 et 2017 :

Nombre de syndicats au 1er janvier selon la catégorie juridique

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| SIVU | 10 780 | 10 474 | 10 181 | 9 721 | 8 965 | 8 392 | 7 992 | 7 384 | 6 714 | 5 882 |
| SIVOM | 1 394 | 1 361 | 1 344 | 1 305 | 1 233 | 1 185 | 1 149 | 1 085 | 1 010 | 1 182 |
| Syndicats mixtes | 3 193 | 3 256 | 3 256 | 3 265 | 3 185 | 3 025 | 2 979 | 2 794 | 2 719 | 2 748 |
| Autres (1) | 0 | 0 | 1 | 8 | 9 | 64 | 114 | 115 | 142 | 155 |

Champ : France (y compris Mayotte à partir de 2015).

Source : DGCL, Banatic.

(1) : Pôles métropolitains, pôle d'équilibre territoriaux et ruraux, établissements publics territoriaux

Au 1^{er} janvier 2019, on compte environ 9 970 syndicats mixtes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sans fiscalité propre, dits syndicats. Cela représente un effectif 6 % plus faible qu'au 1^{er} janvier 2018 et 35 % de moins qu'au 1^{er} janvier 2010. Si la baisse est continue entre 2010 et 2019, elle est particulièrement marquée aux 1^{er} janvier 2017

(- 7 %) et 1^{er} janvier 2018 (- 7 %), en lien avec les schémas départementaux de coopération intercommunale de 2017.

À moyen terme, d'autres syndicats devraient disparaître, en lien avec le transfert obligatoire de compétences aux EPCI à fiscalité propre prévu par la loi NOTRe. Il s'agit notamment de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI, au 1^{er} janvier 2018). Par définition, ces transferts de compétences sont de nature à provoquer la disparition de certains syndicats qui en sont actuellement chargés. Le lien n'est cependant pas automatique car, dans certains cas, la loi a prévu que l'EPCI à fiscalité propre soit membre du syndicat à la place des communes. À titre illustratif, près de 3 800 syndicats ont une compétence « eau » ou « assainissement » au 1^{er} janvier 2017.

Au 1er janvier 2019, comme les années précédentes, les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) sont majoritaires (59 %) parmi les syndicats. En outre, 27 % des syndicats sont des syndicats mixtes. Enfin, les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et les autres syndicats (établissements publics territoriaux, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et pôles métropolitains) représentent, quant à eux, respectivement 12 % et 2 % de l'ensemble des syndicats.

Les évolutions sont contrastées selon la catégorie de syndicats. Ce sont les SIVU qui connaissent la plus forte baisse entre 2010 et 2019 (- 45 %). En outre, le nombre de syndicats mixtes a diminué de 15 % et celui de SIVOM de 14 % au cours de la même période. Sur la période 2018-2019, les résultats sont différents : le nombre de SIVOM, syndicats mixtes et autres syndicats augmente alors que le nombre de SIVU diminue.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Les dispositions du dernier alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales précitées prévoient une révision sexennale des schémas départementaux de coopération intercommunale. Sans modification législative, les schémas départementaux de coopération intercommunale devront être révisés au 31 mars 2022. Or une telle révision qui constitue une procédure lourde à mettre en œuvre n'apparaît plus aujourd'hui nécessaire.

En effet, l'application des schémas successifs prévus par les lois RCT et NOTRe a abouti à une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre, à une diminution conséquente de leur nombre et à une refonte complète de la carte.

Si des évolutions limitées doivent être facilitées, il est préférable d'en laisser l'initiative aux communes et une nouvelle refonte d'ensemble n'est pas souhaitable.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par la mesure envisagée est de supprimer l'obligation de révision sexennale des schémas départementaux de coopération intercommunale prévue par les dispositions du dernier alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

Il a été envisagé de supprimer toute mention aux schémas départementaux de coopération intercommunale. Cette option n'a toutefois pas été retenue dès lors que ces schémas, qui constituent des documents de référence de la coopération intercommunale dans le département, produisent des effets. Ainsi, par exemple, les dispositions de l'article L. 5111-6 du code général des collectivités territoriales prévoient que *« la création d'un syndicat de communes visé à l'article L. 5212-1 ou d'un syndicat mixte visé à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5721-1 ne peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département que si elle est compatible avec le schéma départemental de coopération intercommunale mentionné à l'article L. 5210-1-1 ou avec les orientations en matière de rationalisation mentionnées au III du même article L. 5210-1-1 »*. Les dispositions de l'article L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales prévoient par ailleurs la consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale *« [...] sur tout projet de modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale ou de fusion de tels établissements qui diffère des propositions du schéma départemental de la coopération intercommunale prévu à l'article L. 5210-1-1 »*.

Il a également été envisagé de rendre facultative la révision sexennale des schémas départementaux de coopération intercommunale compte tenu des résultats de la mise en œuvre des schémas successifs. En effet, il est apparu que, dès lors que l'utilité de nouveaux schémas était limitée, il était préférable de les supprimer plutôt que de les rendre facultatifs.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article supprime les dispositions du dernier alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoient l'obligation de révision sexennale des schémas départementaux de coopération intercommunale. Il est toutefois rappelé que ces schémas pourront toujours être révisés selon une procédure identique à celle prévue pour leur élaboration.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Le dernier alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales est modifié.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La suppression de la révision sexennale des schémas départementaux de coopération intercommunale permet de stabiliser et de pérenniser les intercommunalités existantes sans toutefois empêcher la réalisation spontanée de nouveaux projets intercommunaux, facilitée par ailleurs par d'autres dispositions du présent projet de loi.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La révision sexennale des schémas départementaux de coopération intercommunale dont le pilotage incombe aux préfetures est un processus long et souvent complexe. L'établissement du schéma nécessite un travail de cartographie par les directions départementales des territoires, puis une large concertation avec les élus locaux. La suppression de l'obligation de révision sexennale des schémas départementaux de coopération intercommunale constitue donc un allègement des procédures.

1. CONSULTATIONS MENEES ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée entrera en vigueur dès la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Article n° 9 : Elargir la procédure de retrait dérogatoire aux communes membres d'une communauté d'agglomération

1. ÉTAT DES LIEUX

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) comprend, au sein des dispositions communes consacrées aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), c'est-à-dire le chapitre I^{er} du titre Ier du livre II^{ème} consacré à la coopération intercommunale, un article L. 5211-19 relatif aux modalités de retrait d'une commune d'un EPCI. Cet article, dont la rédaction date de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dispose qu'une commune peut se retirer d'un EPCI, sauf s'il s'agit d'une communauté urbaine ou, depuis la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2000 de réforme des collectivités territoriales, d'une métropole, à la condition d'obtenir l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI que cette commune souhaite quitter ainsi que des conseils municipaux des communes qui en sont membres, dans les conditions de la majorité requise pour la création de l'établissement.

Ces conditions sont celles prévues à l'article L. 5211-5 du CGCT, c'est-à-dire que la demande de retrait doit être acceptée par les deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale ou par la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population. De plus, s'il existe une commune, parmi l'ensemble des communes adhérentes, dont la population est supérieure ou égale au quart de la population totale concernée, son accord est obligatoire. L'ensemble des communes doit se prononcer dans un délai de trois mois, faute de quoi leur avis est réputé défavorable. Le préfet peut prendre alors l'arrêté de retrait.

La relative complexité de ce dispositif a conduit le législateur à prévoir, dès la loi du 12 juillet 1999 susmentionnée, une procédure de retrait à caractère dérogatoire.

L'article L. 5214-26 du CGCT prévoit donc que « *par dérogation à l'article L. 5211-19* », une commune peut se retirer d'une communauté de communes après que la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), réunie dans la formation restreinte décrite à l'article L. 5211-45, a rendu son avis et sous réserve d'y être autorisée par le préfet. Contrairement à la procédure de droit commun décrite ci-dessus, l'avis de la communauté de communes à laquelle appartient la commune n'est pas requis. Cette procédure se justifie lorsqu'il apparaît que l'utilisation de la procédure de droit commun aboutit à une impasse entre une communauté de communes et certaines de ses communes qui ont manifesté de façon réitérée leur souhait de changer d'intercommunalité. Le juge administratif a ainsi reconnu la légalité du recours à la procédure dérogatoire alors qu'une communauté de commune avait, à trois reprises, rejeté la demande de retrait de trois de ses communes membres et que ce

changement d'EPCI à fiscalité propre était inscrit au schéma départemental de coopération intercommunale²².

La question des retraits (de droit commun et dérogatoires) de communes de leur communauté de communes reste d'actualité même si le nombre de communes concernées va décroissant. Ainsi, en 2017, 136 communes se sont retirées de leur intercommunalité à fiscalité propre pour adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre contre 37 en 2018. Les statistiques disponibles ne permettent pas de différencier selon quelle procédure le retrait a été opéré.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

L'article L. 5214-26 du CGCT limite la procédure de retrait dérogatoire aux seules communes membres d'une communauté de communes. Or, les blocages pouvant se présenter dans les communautés de communes sont également susceptibles de survenir dans des communautés d'agglomération et rendre leur fonctionnement compliqué. Il est donc envisagé d'élargir la procédure de retrait dérogatoire aux communes membres d'une communauté d'agglomération.

L'article 72 de la Constitution dispose que « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* » Les décisions prises par les conseils municipaux qui engagent l'avenir de la collectivité sur le plan de la coopération intercommunale sont donc du ressort de la loi.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de permettre des ajustements nécessaires aux schémas départementaux de coopération intercommunale issus de la loi NOTRe sans bouleverser les équilibres locaux ni déstabiliser le fonctionnement des communautés d'agglomération.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

Les communautés urbaines et les métropoles constituent les catégories d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre les plus intégrées,

²² CAA Nantes, 19 octobre 2016, Association pour une CCV durable, n° 14NT01700

intégration qui nécessite, pour être pleinement mise en œuvre, une stabilité du périmètre des EPCI concernés.

Leurs régimes sont très proches, et en ce sens, elles se distinguent nettement des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

En effet, les libellés de groupes de compétences des métropoles de droit commun et des communautés urbaines créées après la loi du 12 juillet 1999 sont quasiment similaires.

Les métropoles de droit commun disposent de compétences un peu plus étendues et le champ des délégations qui peuvent leur être consenties est beaucoup plus large. Ainsi, l'action des métropoles dépasse le cadre intercommunal puisqu'elles sont tenues d'exercer des compétences départementales, et peuvent exercer des compétences régionales voire étatiques.

Par ailleurs, l'écart entre les seuils de constitution des communautés urbaines et des métropoles s'est réduit.

L'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales, relatif au retrait de communes des EPCI, prévoit d'ailleurs explicitement l'impossibilité de se retirer d'une communauté urbaine ou d'une métropole.

Pour ces raisons, ces catégories d'EPCI à fiscalité propres sont exclues du dispositif prévu par le présent article.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le présent article étend de façon permanente aux communes membres d'une communauté d'agglomération la possibilité de retrait dérogatoire jusqu'alors réservée aux communes membres d'une communauté de communes. Il garantit la stabilité des communautés d'agglomération existantes en prévoyant que le retrait ne peut avoir pour conséquence de faire passer la population de la communauté d'agglomération en dessous des seuils mentionnés à l'article L. 5216-1 du CGCT et que la commission départementale de la coopération intercommunale rende un avis sur le retrait proposé. Cette nouvelle liberté offerte aux communes membres d'une communauté d'agglomération n'est pas limitée à une période temporaire, afin de permettre des changements mûrement réfléchis, sans contrainte de temps particulière.

Il convient de souligner qu'un dispositif similaire et transitoire avait été voté par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a introduit dans le CGCT l'article L. 5216-7-2 qui dispose que « *Jusqu'au 1er janvier 2005, et par dérogation à l'article L. 5211-19, une commune peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale réunie dans la formation prévue au second alinéa de l'article L. 5211-45, à se retirer d'une communauté d'agglomération pour adhérer à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont l'organe délibérant a accepté la demande d'adhésion. L'avis de la commission départementale de la coopération*

intercommunale est réputé rendu s'il n'a pas été donné dans un délai de deux mois. Ce retrait ne doit pas remettre en cause les conditions prévues à l'article L. 5216-1. Il s'effectue dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1 ».

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Le chapitre VI du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est complété par une nouvelle section 7 qui introduit un article L. 5216-11 nouveau dans le code.

L'article L. 5211-45 du même code est modifié.

4.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

Le retrait d'une commune d'une communauté d'agglomération peut se faire dans la perspective d'une adhésion à une intercommunalité potentiellement moins intégrée comme une communauté de communes. L'opération aura alors des conséquences défavorables sur le montant des dotations perçues par la commune. A l'inverse, son départ pour une communauté urbaine ou une métropole, dont le degré d'intégration communautaire est plus élevé, aura des effets positifs sur le montant des dotations perçues par la commune. Enfin, selon que la communauté d'agglomération qui fait l'objet du retrait, a réalisé, sur le territoire de la commune partante, des investissements plus ou moins importants, l'indemnisation que cette intercommunalité sera en droit d'attendre de l'EPCI d'accueil sera plus ou moins importante. Elle peut donc avoir des conséquences sur la capacité d'investissement de cette intercommunalité ou sur le montant de l'attribution de compensation versée aux communes.

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le dispositif retenu, en permettant à une commune de quitter une communauté d'agglomération sans requérir l'accord préalable du conseil communautaire ni celui de la majorité qualifiée des communes qui la composent, aura pour effet de redonner une plus grande liberté aux communes membres d'une communauté d'agglomération dans le choix de leur destin intercommunal. Les demandes de retrait dérogatoire restent néanmoins soumises à l'appréciation du préfet qui conserve un pouvoir d'appréciation sur la pertinence du projet de retrait dérogatoire et d'adhésion proposé. Il veille notamment à ce que la condition tenant au maintien des seuils prévus à l'article L. 5216-1 du CGCT pour les communautés d'agglomération soit respectée.

4.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'élargissement de la procédure de retrait dérogatoire aux communes membres d'une communauté d'agglomération entrainera une hausse de l'activité des bureaux des préfectures en charge des questions d'intercommunalité. Toutefois, le nombre de communautés d'agglomération sur l'ensemble du territoire est de 223 au 1^{er} avril 2019, soit 5 fois moins que le nombre de communautés de communes (1 001). De plus, l'évolution du nombre de retraits ayant concerné des communautés de communes montre que le nombre d'occurrences n'est pas très élevé. Le temps consacré à un retrait dérogatoire par l'agent chargé de son instruction est de l'ordre d'une vingtaine d'heures, auxquelles il convient de rajouter une dizaine d'heures par sa hiérarchie (chef de bureau, directeur, membres du corps préfectoral) notamment pour l'organisation de la commission départementale de coopération intercommunale. Par conséquent, l'impact moyen en préfecture par procédure devrait demeurer limité.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEÉE

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée entrera en vigueur dès la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Article n°10 : Possibilité pour une communauté d'agglomération ou une communauté de communes d'être divisée entre un ou plusieurs EPCI

1. ÉTAT DES LIEUX

Depuis la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite « loi RCT »), les réformes successives en matière de coopération intercommunale (loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM), loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe)) poursuivent le même objectif de rationalisation de la carte intercommunale à travers :

- la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et la suppression des enclaves et des discontinuités territoriales ;
- la rationalisation des périmètres des EPCI à fiscalité propre ;
- la réduction du nombre de syndicats intercommunaux et syndicats mixtes.

L'article 33 de la loi NOTRe susmentionnée est ainsi venu modifier les règles relatives aux EPCI à fiscalité propre :

- fixation d'un seuil minimal de 15 000 habitants contre 5 000 auparavant, mais avec des dérogations possibles (zones de montagne ou peu densément peuplées) ;
- objectif d'une couverture intégrale avec extension aux départements de petite couronne, jusqu'alors non concernés.

La loi prévoyait la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) au 31 mars 2016 et la mise en œuvre de cette révision au 31 décembre 2016.

La mise en œuvre de ces SDCI a amené à une forte baisse du nombre d'EPCI à fiscalité propre. Ainsi, au 1er janvier 2017, on comptait 1 266 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Parmi eux, il y avait 1 018 communautés de communes, 219 communautés d'agglomération, 15 communautés urbaines et 14 métropoles. Le nombre d'EPCI à fiscalité propre avait donc diminué de 39 % en un an. Cette baisse se concentre sur les communautés de communes, dont le nombre a fortement diminué (- 45 %). À l'opposé, les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération étaient plus nombreuses en 2017 qu'en 2016.

| Situation au 1er janvier | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Evolution 2012-2014 | Evolution 2016-2017 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------|------------------------|
| EPCI à fiscalité propre | | | | | | | | | | | | |
| Métropoles | - | - | 1 | 1 | 1 | 11 | 13 | 14 | 21 | 21 | 0% | +8% |
| Communautés urbaines | 16 | 16 | 15 | 15 | 15 | 9 | 11 | 15 | 11 | 13 | 0% | +36% |
| Communautés d'agglomération | 181 | 191 | 202 | 213 | 222 | 226 | 196 | 219 | 222 | 223 | +10% | +12% |
| Communautés de communes | 2 409 | 2 387 | 2 358 | 2 223 | 1 903 | 1 884 | 1 842 | 1 018 | 1 009 | 1 001 | -19% | -45% |
| Syndicats d'agglomération nouvelle | 5 | 5 | 5 | 4 | 4 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | -20% | / |
| Total des EPCI à fiscalité propre | 2 611 | 2 599 | 2 581 | 2 456 | 2 145 | 2 133 | 2 062 | 1 266 | 1 263 | 1 258 | -17% | -39% |
| Métropole de Lyon | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Part de communes regroupées * | 94,8% | 95,5% | 96,2% | 98,3% | 99,8% | 99,8% | 99,9% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |
| Part de population regroupée * | 89,0% | 89,9% | 89,9% | 91,9% | 94,0% | 93,9% | 99,6% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

* y compris les communes et la population de la métropole de Lyon à partir de 2015

Champ : France (hors Mayotte jusqu'en 2014, y compris Mayotte depuis 2015).

Source : Sources : DGCL, Banatic ; Insee.

La forte diminution du nombre d'EPCI à fiscalité propre correspond à un nombre élevé d'opérations réalisées en 2016 : 573, dont 493 fusions, 76 dissolutions et 4 transformations.

Les fusions ont concerné de 2 à 10 EPCI. Les deux plus grandes fusions concernent la communauté d'agglomération du Pays Basque, issue de la fusion de 10 EPCI, et la communauté d'agglomération du Cotentin, issue de la fusion de 9 EPCI.

Ce nombre total d'opérations dépasse, en un an, le nombre d'opérations réalisées en 2012, 2013 et 2014, années qui correspondaient à la précédente étape de rationalisation de la carte intercommunale, résultant de la loi RCT du 16 décembre 2010.

Il reste seulement quatre communes isolées, qui sont les quatre îles monocommunes bénéficiant d'une dérogation législative : l'île d'Yeu, l'île de Bréhat, l'île de Sein et l'île d'Ouessant)

Ainsi, près de 100 % de la population est désormais couverte par un EPCI à fiscalité propre (ou par la métropole de Lyon). Ce taux de couverture n'a cessé d'augmenter depuis 2012, où

il était de 91 %. Une nette hausse a notamment été constatée en 2014 avec la précédente étape de rationalisation de la carte intercommunale, et en 2016 avec la création de la métropole du Grand Paris.

La diminution du nombre de groupements a principalement porté sur ceux de moins de 15 000 habitants, dont l'effectif est passé de 1 225 en 2016 à 342 en 2017. Le nombre de ces EPCI les moins peuplés avait déjà diminué entre 2012 et 2014 (passant de 1 783 à 1 270). La majorité des EPCI à fiscalité propre compte désormais entre 15 000 et 50 000 habitants, alors que jusqu'à présent la majorité des EPCI à fiscalité propre comptait entre 5 000 et 15 000 habitants.

Les fusions enregistrées en 2016 aboutissent donc à un nombre plus réduit d'EPCI qui sont également plus peuplés : la population moyenne passe ainsi de 31 800 habitants par EPCI en 2016 à 52 300 en 2017. Le nombre d'EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants est passé de 233 en 2016 à 280 en 2017.

Les EPCI à fiscalité propre comptent également davantage de communes membres. En effet, le nombre d'établissements avec au moins 50 communes membres est presque multiplié par trois : 157 au 1er janvier 2017, contre 53 en 2016. Ce nombre avait déjà fortement augmenté entre 2012 et 2014, passant de 25 à 49. À l'opposé, le nombre d'EPCI à fiscalité propre avec moins de 10 communes est en forte diminution : 158 en 2017 contre 576 en 2016. La diminution sur un an (- 418 unités) est plus forte que celle observée entre 2012 et 2014 (- 363 unités).

Depuis la mise en œuvre des SDCI, la carte des EPCI à fiscalité propre se caractérise par une très grande stabilité. Le nombre d'EPCI à fiscalité propre est en effet au 1er janvier 2019 de 1259 (baisse de 8 EPCI depuis le 1er janvier 2017). La carte est modifiée pour les raisons suivantes : communes souhaitant changer d'EPCI à fiscalité propre, fusions (par exemple, la communauté d'agglomération du Havre avec deux EPCI voisins), transformations (par exemple, les communautés d'agglomération Le Havre et Limoges devenues des communautés urbaines).

Cette augmentation du périmètre des EPCI à fiscalité propre a pu néanmoins, dans certains cas où les EPCI concernés regroupent un très grand nombre de communes, éloigner les services publics des habitants et rendre la gouvernance de certaines structures lourde et complexe.

Actuellement, si le code général des collectivités territoriales (CGCT) ne permet pas de diviser un EPCI à fiscalité propre en plusieurs EPCI, il comporte des dispositions permettant à des communes de se retirer de leur EPCI à fiscalité propre d'appartenance afin d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre.

En effet, l'article L. 5211-19 du CGCT définit le cadre juridique de droit commun du retrait de communes d'EPCI à fiscalité propre. L'organe délibérant de l'EPCI concerné par une demande de retrait doit donner son accord.

La délibération de l'EPCI est adressée au maire de chaque commune membre (y compris celle dont le retrait est envisagé), qui disposera alors d'un délai de 3 mois pour se prononcer sur le projet de retrait, dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création d'un EPCI, telles que mentionnées au II de l'article L. 5211-5 du CGCT, à savoir les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou inversement, dont l'accord du conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

À défaut de délibération dans ce délai, la décision de la commune est réputée défavorable.

Si les conditions de majorité prévues à l'article L. 5211-19 du CGCT sont obtenues, le représentant de l'Etat dans le département peut prononcer, par arrêté, le retrait de la commune. Il dispose d'un pouvoir d'appréciation.

Par ailleurs, il existe une procédure de retrait dérogatoire, prévue à l'article L. 5214-26 du CGCT, qui permet à une commune de se retirer d'une communauté de communes pour adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre. Ce retrait est subordonné à l'acceptation de la demande d'adhésion par l'EPCI d'accueil et à l'avis de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) réunie en formation restreinte. Le représentant de l'Etat dans le département dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à la suite à donner à la procédure de retrait.

Le retrait d'une commune d'un EPCI à fiscalité propre ne pourra pas être accordé s'il a pour effet de créer une situation illégale, comme par exemple placer l'EPCI concerné par la demande de retrait en-dessous des seuils minimaux de population fixés au III de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, ou encore de placer une commune en situation d'isolement, n'appartenant à aucun EPCI à fiscalité propre, ou en situation de discontinuité ou d'enclave territoriale.

Tout retrait est donc nécessairement suivi d'une procédure d'extension de l'EPCI à fiscalité propre d'accueil à la commune qui s'est retirée, dans les conditions prévues par l'article L. 5211-18 du CGCT.

Une commune ne peut se retirer d'une communauté urbaine ni d'une métropole.

Les textes actuels sont donc restrictifs pour ce qui concerne l'évolution du périmètre des EPCI à fiscalité propre, et en tout état de cause, si des EPCI à fiscalité propre peuvent fusionner entre eux, un EPCI à fiscalité propre ne peut pas être divisé entre plusieurs EPCI, ce qui limite les possibilités de réduction de leur périmètre.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

L'intervention du législateur est nécessaire afin de pouvoir, lorsqu'une communauté de communes ou une communauté d'agglomération a atteint une taille critique rendant complexe son fonctionnement ou l'exercice de certaines compétences de proximité, la diviser en deux ou plusieurs EPCI à fiscalité propre.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente disposition vise à assouplir la carte intercommunale afin d'alléger le fonctionnement de certaines communautés de communes ou communautés d'agglomération, de faciliter le processus décisionnel et de rapprocher les services publics des citoyens.

A titre d'exemple, la taille de certaines communautés de communes ou communautés d'agglomération peut rendre difficile l'exercice de certaines compétences de proximité telles que la collecte des déchets, la gestion de l'eau et de l'assainissement, ou l'entretien de la voirie. Certaines compétences peuvent nécessiter une connaissance fine du territoire qu'il est plus difficile d'obtenir sur un large périmètre, par exemple en matière de politique de la ville pour ce qui concerne l'élaboration du diagnostic du territoire ou l'animation des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

Il a été envisagé de permettre la possibilité de division à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre. Or l'article L. 5211-19 du CGCT dispose qu' *« une commune peut se retirer de l'établissement public de coopération intercommunale, sauf s'il s'agit d'une communauté urbaine ou d'une métropole »*. La disposition de l'article L. 5211-19 est justifiée par le caractère davantage intégré des communautés urbaines et des métropoles, intégration qui nécessite, pour être pleinement mise en œuvre, une stabilité du périmètre des EPCI concernés.

Les régimes des communautés urbaines et des métropoles sont par ailleurs très proches, et en ce sens, elles se distinguent nettement des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

En effet, les libellés de groupes de compétences des métropoles de droit commun et des communautés urbaines créés après la loi du 12 juillet 1999 sont quasiment similaires. Les métropoles de droit commun disposent de compétences un peu plus étendues et le champ des délégations qui peuvent leur être consenties est beaucoup plus large. Ainsi, l'action des

métropoles dépasse le cadre intercommunal puisqu'elles sont tenues d'exercer des compétences départementales, et peuvent exercer des compétences régionales voire étatiques.

Enfin, l'écart entre les seuils de constitution des communautés urbaines et des métropoles s'est réduit.

Pour ces raisons et par cohérence avec les dispositions de l'article L. 5211-19, il a été décidé que la possibilité de partage d'un EPCI serait réservée aux seules communautés de communes et communautés d'agglomération.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu repose sur les dispositions actuelles de l'article L. 5211-5 du CGCT, qui servira de référence pour les modalités de création des nouveaux EPCI à fiscalité propre issus du partage de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération d'origine.

Il s'agit donc bien de la création ex-nihilo de deux ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, à la place d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération d'origine, qui est dissoute.

Préalablement, l'avis de l'organe délibérant de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération d'origine est recueilli, puis la procédure de création de droit commun de l'article L. 5211-5 est suivie, à savoir :

- transmission d'une délibération d'un ou plusieurs conseils municipaux au représentant de l'Etat dans le ou les départements concerné(s), demandant à se constituer en EPCI distinct, ou sur initiative du représentant de l'Etat après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale ;
- fixation du périmètre des nouveaux EPCI ainsi envisagés (ainsi que de l'EPCI « résiduel », qui sera également remplacé par un nouvel EPCI), par arrêté préfectoral, dans les deux mois de la réception de la première délibération ;
- notification de l'arrêté de périmètre à chaque commune concernée (chaque commune n'étant destinataire que de l'arrêté qui concerne le périmètre dans lequel elle est incluse), qui a trois mois pour se prononcer sur le périmètre et le projet de statuts ;
- l'accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée ;
- la majorité visée ci-dessus doit être réunie dans chacun des nouveaux périmètres, ce qui signifie qu'en cas d'absence de majorité dans l'un des périmètres, les autres périmètres ne pourront pas être validés et le partage tel que prévu dans les différents arrêtés de périmètre ne sera pas possible.

La disposition envisagée prévoit également que chacun des périmètres doit respecter les orientations définies aux III et VII de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, à savoir :

« III. – (...) 1° La constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins 15 000 habitants ; toutefois, ce seuil est adapté, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que pour les projets d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre :

a) Dont la densité démographique est inférieure à la moitié de la densité nationale, au sein d'un département dont la densité démographique est inférieure à la densité nationale ; le seuil démographique applicable est alors déterminé en pondérant le nombre de 15 000 habitants par le rapport entre la densité démographique du département auquel appartiennent la majorité des communes du périmètre et la densité nationale ;

b) Dont la densité démographique est inférieure à 30 % de la densité nationale ;

c) Comprenant une moitié au moins de communes situées dans une zone de montagne délimitée en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ou regroupant toutes les communes composant un territoire insulaire ;

d) Ou incluant la totalité d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 12 000 habitants issu d'une fusion intervenue entre le 1er janvier 2012 et la date de publication de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

Pour l'application du présent 1°, la population à prendre en compte est la population municipale authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, la densité nationale est déterminée en divisant la somme des populations municipales des départements de métropole et d'outre-mer et des collectivités territoriales exerçant les compétences départementales par la somme des superficies de ces mêmes départements et collectivités territoriales, et la densité démographique d'un département, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou d'un projet de périmètre d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est déterminée en divisant la somme des populations municipales authentifiées des communes qui le composent par la somme des superficies de ces communes.

2° La cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ;

3° L'accroissement de la solidarité financière et de la solidarité territoriale ;

4° *La réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, en particulier par la suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes ;*

5° *Le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à un autre syndicat exerçant les mêmes compétences conformément aux objectifs de rationalisation des périmètres des groupements existants et de renforcement de la solidarité territoriale ;*

6° *La rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable ;*

7° *L'approfondissement de la coopération au sein des périmètres des pôles métropolitains et des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux constitués en application des articles L. 5741-1 et L. 5741-4 ;*

8° *Les délibérations portant création de communes nouvelles.*

(...)

VII. – Dans les départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris, telle que définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques, regroupent plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave formant un ensemble d'au moins 200 000 habitants. Toutefois, il peut être dérogé à ce seuil démographique par le représentant de l'Etat dans le département pour tenir compte des caractéristiques de certains espaces, en prenant en compte des particularités de la géographie physique, le nombre de communes membres, la densité de population ou la superficie des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés. »

Enfin, par souci de cohérence, la seconde phrase du deuxième alinéa du II de l'article L. 5210-1-1 du CGCT est supprimée, car celle-ci prévoit que le schéma départemental de coopération intercommunale « *ne peut cependant pas prévoir de créer plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui seraient entièrement inclus dans le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre existant.* »

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Il est ainsi créé un article L. 5211-5-1 A, situé dans le code, par cohérence, après l'article L. 5211-5 qui concerne les créations d'EPCI de droit commun, mais avant l'article L. 5211-5-1 qui concerne le contenu obligatoire des statuts d'un EPCI.

Enfin, comme il l'a déjà été dit précédemment, la seconde phrase du deuxième alinéa du II de l'article L. 5210-1-1 du CGCT est supprimée.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La présente disposition va permettre d'assouplir la carte intercommunale, tout en maintenant l'obligation de respecter certains seuils de population ainsi que les autres orientations prévues à l'article L. 5210-1-1 du CGCT.

Elle va entraîner la création de nouveaux EPCI à fiscalité propre, et la dissolution des communautés de communes ou communautés d'agglomération d'origine. Potentiellement, les nouveaux EPCI à fiscalité propre pourront relever d'une autre catégorie que celui d'origine. Par exemple, une communauté d'agglomération pourra être remplacée par deux communautés de communes.

Les EPCI à fiscalité propre ainsi créés auront la possibilité, par la suite, selon le droit commun, de fusionner avec d'autres EPCI à fiscalité propre ou de s'étendre à des communes qui se seront retirées d'un autre EPCI à fiscalité propre.

Il est attendu une augmentation du nombre de structures bien que sans doute limitée du fait de l'obligation de respecter certains seuils de population ainsi que les autres orientations de l'article L. 5210-1-1 du CGCT.

Les communes auront la possibilité de redéfinir, dans les conditions prévues par la loi, les compétences transférées aux EPCI à fiscalité propre nouvellement créés.

Les créations d'EPCI à fiscalité propre entraîneront donc la dissolution des communautés de communes ou communautés d'agglomération d'origine et des transferts de compétences et de personnels vers le nouvel EPCI, ainsi que d'éventuelles restitutions de compétences aux communes.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La mesure envisagée devrait avoir un impact limité sur les services administratifs de l'Etat, notamment en charge des relations avec les collectivités territoriales, qui auront plusieurs interlocuteurs là où précédemment ils n'avaient qu'un seul EPCI à fiscalité propre.

Le nombre d'actes soumis au contrôle de légalité, du fait de l'augmentation du nombre de structures, devrait progresser, là aussi de manière limitée.

Le suivi des procédures de création des EPCI aura un impact également limité sur la charge de travail des services préfectoraux.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Article n° 11 : Faire précéder tout changement d'un EPCI d'une étude d'impact

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GENERAL

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent voir leur périmètre évoluer en fonction des recompositions qui concernent les communes ou les EPCI qui les entourent.

Des communes peuvent ainsi avoir intérêt à quitter un EPCI pour adhérer à un autre, ce qui entraîne l'extension et la réduction corrélative du périmètre des deux EPCI.

L'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT) envisage à cet égard trois hypothèses d'extension de périmètre.

La demande d'adhésion peut, tout d'abord, émaner des conseils municipaux des communes nouvelles. Ils doivent alors obtenir l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI qui les accueille. Elle peut, ensuite, émaner de cet organe délibérant. La commune concernée doit alors délibérer favorablement. Enfin, le projet d'extension peut résulter d'une initiative du préfet qui doit obtenir l'accord de l'EPCI et de la ou des communes concernée(s).

Dans ces trois cas, les communes membres de l'EPCI d'accueil doivent délibérer sur la demande d'adhésion dans un délai de trois mois qui suit la notification qui leur est faite de la délibération de l'organe délibérant et dans les conditions de la majorité requise pour la création de l'EPCI, faute de quoi leur avis est réputé être favorable.

La commission départementale de la coopération intercommunale est également amenée à se prononcer sur les extensions de périmètre, si, comme le prévoit l'article L. 5211-45, l'extension projetée n'était pas prévue au schéma départemental de la coopération intercommunale.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 72 de la Constitution dispose que « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* » Les mesures que prend un conseil municipal en matière d'adhésion à un EPCI relèvent donc de la loi.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La procédure d'adhésion d'une commune à un EPCI prévoit que l'organe délibérant et les communes membres délibèrent sur la demande d'adhésion. Toutefois, si le II de l'article L. 5211-18 du CGCT renvoie aux articles L. 1321-1 et suivants du même code pour réaliser le transfert des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice des compétences transférées par la commune nouvellement adhérente à l'EPCI, il ne contient pas de dispositions qui permettent d'éclairer les communes membres sur les conséquences de la procédure de retrait-adhésion préalablement à la formulation de leur avis. Or ces conséquences peuvent être importantes, en particulier pour les EPCI à fiscalité propre, en termes budgétaires et en matière de réorganisation des services. La demande d'adhésion peut aussi avoir pour effet de déstabiliser l'EPCI à fiscalité propre dont le périmètre est réduit. Enfin, des compensations d'un montant élevé peuvent être versées par l'EPCI d'accueil à l'EPCI de départ lorsque des investissements ont été réalisés par l'intercommunalité sur le territoire de la commune qui souhaite la quitter.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure envisagée vise à permettre aux communes membres d'un EPCI à fiscalité propre de se prononcer en toute connaissance de cause lorsque la délibération de l'organe délibérant leur est notifiée.

3. DISPOSITIF RETENU

Le présent article permet aux communes membres d'un EPCI à fiscalité propre d'être informées des conséquences financières qui résulteraient de l'extension de leur intercommunalité à des communes nouvelles ainsi que des conséquences de ces retraits sur la situation financière des intercommunalités de départ.

Le document qui leur présente les incidences financières résultant de l'extension de périmètre de l'EPCI auquel elles appartiennent mais aussi, celles qui en résulteront pour l'EPCI dont le périmètre est réduit, leur permettra de bien appréhender les coûts qui peuvent résulter de l'extension à des communes nouvelles de compétences exercées par l'intercommunalité sachant que si les communes nouvelles adhèrent à un EPCI à fiscalité propre plus intégré que celui qu'elles quittent, il en résultera nécessairement un coût plus important pour l'intercommunalité d'accueil.

L'étude financière est à la charge, soit de la collectivité demanderesse, soit du représentant de l'Etat, selon que l'initiative de la demande émane de la commune ou du préfet, en application du 1° et du 3° du I de l'article L. 5211-18 du CGCT.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Le I de l'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales est complété par un nouvel alinéa.

4.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

La ou les communes qui sont à l'origine de la demande d'adhésion doivent financer la réalisation de l'étude budgétaire.

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La mesure envisagée prévoit la réalisation d'un document dont l'objet est d'apporter aux communes membres d'un EPCI à fiscalité propre un éclairage sur l'impact budgétaire dû à l'extension du périmètre de leur EPCI à des communes nouvelles. Il expose aussi les conséquences budgétaires pour les EPCI à fiscalité propre dont le périmètre est réduit.

Elle permet ainsi de prévoir le coût résultant de la mise en œuvre des compétences exercées par l'intercommunalité sur le territoire des nouvelles communes et donc de l'implantation de services et d'équipements nouveaux. Elle permet aussi d'évaluer le versement de compensations éventuelles à l'EPCI de départ si celle-ci a réalisé des investissements importants sur le territoire des communes en partance.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée entrera en vigueur dès la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Titre II – LIBERTES LOCALES : RENFORCER LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE

Article n° 12 : renforcement des pouvoirs d’astreinte et d’exécution d’office du maire

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové a créé une astreinte administrative en matière de lutte contre l’habitat indigne. L’objectif était d’exercer une pression financière sur les propriétaires indécents afin qu’ils réalisent les mesures prescrites par les arrêtés de police spéciale de lutte contre l’habitat indigne pour mettre fin aux dangers pour la santé et la sécurité des occupants de ces logements.

Cette astreinte administrative a plus spécifiquement été conçue pour inciter les propriétaires à faire réaliser eux-mêmes les travaux nécessaires, sans attendre leur réalisation d’office par l’administration. En conséquence, elle a été ciblée sur les mesures de police pour lesquelles il y a des prescriptions de travaux, notamment en matière de péril ordinaire (article L. 511-2 du code de la construction et de l’habitation) et de sécurité des hôtels meublés (article L. 123-3 du même code).

Si le dispositif était initialement conçu comme facultatif, l’article 194 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique dite « loi ELAN », en a fait un mécanisme automatique. Ainsi, en matière de péril, l’arrêté doit désormais préciser qu’à l’expiration du délai fixé, en cas de non-exécution des réparations, travaux et mesures prescrits, le propriétaire est redevable du paiement d’une astreinte par jour de retard. L’astreinte, d’un montant maximal de 1 000 euros par jour de retard, est prononcée par arrêté du maire et modulée en tenant compte de l’ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution. En matière de péril, les pouvoirs d’astreinte du maire sont limités aux bâtiments à usage principal d’habitation.

En matière de protection contre les risques d’incendie et de panique dans les immeubles recevant du public, les pouvoirs d’astreinte du maire sont limités aux cas dans lesquels des travaux sont à réaliser. En revanche, lorsque les manquements aux règles de sécurité de ces établissements justifient sa fermeture administrative, aucun mécanisme d’astreinte ne permet d’assurer l’effectivité des arrêtés de fermeture lorsque l’exploitant ou le propriétaire est récalcitrant.

De la même manière, si un mécanisme d’exécution forcée des décisions prises est prévu en matière de péril, aucun mécanisme similaire n’existe en matière de fermeture des établissements recevant du public. Ainsi, certains établissements peuvent parfois, malgré un arrêté ordonnant leur fermeture ainsi que l’existence de sanctions pénales, demeurer ouverts, occasionnant des situations dangereuses pour la santé et la sécurité du public. Face à ces

situations, et sauf en cas d'extrême urgence, le maire est sans moyen d'action pour faire exécuter ses décisions ordonnant la fermeture d'établissements recevant du public.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Le dispositif de l'astreinte administrative en matière de lutte contre l'habitat indigne est prévu par la loi. L'extension de ce dispositif nécessite de modifier les dispositions législatives existantes. Le régime législatif de fermeture des établissements recevant du public nécessite également d'être modifié.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la mesure est d'abord de renforcer la pression financière sur les propriétaires indécents afin qu'ils réalisent les mesures prescrites par les arrêtés de police spéciale de lutte contre l'habitat indigne pour mettre fin aux dangers pour la santé et la sécurité des occupants des bâtiments concernés.

Cette mesure permet également de renforcer les pouvoirs de police du maire dont la responsabilité pénale est susceptible d'être engagée en cas de négligence. Le mécanisme de l'astreinte permet de favoriser l'exécution spontanée de ses arrêtés afin de résorber rapidement les dangers identifiés. Cela évite en outre à la commune la multiplication de procédures longues, coûteuses et complexes : substitution au propriétaire défaillant, action en justice, mise en œuvre de procédures pénales.

En outre, l'objectif est de donner une possibilité au maire de faire procéder à l'exécution forcée des décisions ordonnant la fermeture d'établissements recevant du public lorsque le propriétaire ou l'exploitant de cet établissement refuse d'obtempérer.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

L'option consistant à confier au maire le pouvoir d'assortir l'ensemble de ses arrêtés de police d'une astreinte a été écartée. En effet, si ce procédé peut apparaître efficace en théorie, il soulevait des difficultés pratiques importantes et exposait les collectivités à des risques contentieux quant à la proportionnalité des mesures prises.

En effet, l'astreinte nécessite que la mesure de police implique un acte d'exécution et que la réalisation de cet acte épuise tous les effets de la mesure de police. En police administrative

générale, compte tenu des mesures prises par le maire, l'astreinte ne trouverait pas à s'appliquer :

- lorsqu'il y a urgence à agir. Dans ce cas, le maire doit agir d'office et non prononcer une astreinte qui nécessite d'abord de laisser un délai d'exécution à la personne visée ;
- lorsque la mesure de police concerne un événement ponctuel (interdiction d'une manifestation, réunion, etc.) puisqu'une fois que l'événement s'est tenu malgré l'interdiction, il n'y a plus lieu de prononcer une astreinte ;
- lorsque la mesure réglemente de façon générale et dans la durée une activité (réglementation des parcs et jardins, du bruit, de la salubrité, etc.). Dans ce cas, l'obligation ou l'interdiction étant continue, le mécanisme d'astreinte n'a pas de sens.

Il aurait également pu être envisagé de renforcer les sanctions pénales applicables en cas de méconnaissance des arrêtés de police. Toutefois, contrairement à la pression financière qui résulte du mécanisme de l'astreinte administrative, les délais inhérents au déclenchement d'une action pénale n'apparaissent pas compatibles avec la nécessité d'une exécution rapide des arrêtés. Cette option a donc été écartée.

3.2 DISPOSITIF RETENU

L'option retenue se concentre donc sur deux procédures de police spéciale, relatives d'une part aux établissements recevant du public et d'autre part à la procédure de péril, pour lesquelles un manque a été identifié par les acteurs locaux afin d'assurer une meilleure effectivité des décisions prises par les maires.

Le dispositif de l'astreinte administrative est donc étendu :

- à l'ensemble des bâtiments faisant l'objet d'un arrêté de péril prescrivant la réalisation de travaux de mise en sécurité, sans que ce pouvoir ne soit limité comme actuellement aux seuls bâtiments à usage principal d'habitation. La mesure vise donc les bâtiments de bureaux, garages, et tout autre bâtiment dont l'usage principal n'est pas réservé à l'habitation ;
- à l'ensemble des établissements recevant du public faisant l'objet d'un arrêté de fermeture administrative en raison des manquements aux règles de protection contre les risques d'incendie et de panique.

Des aménagements sont toutefois prévus pour exonérer du paiement de l'astreinte les propriétaires de bonne foi qui n'ont pas pu réaliser les mesures prescrites pour des raisons indépendantes de leur volonté (propriétaires occupants impécunieux par exemple).

Un montant maximal de 500 euros par jour de retard est prévu afin d'assurer une cohérence avec les sanctions pénales existantes et les montants des astreintes prévus pour les autres procédures de police en matière de lutte contre l'habitat indigne. Il appartiendra à l'autorité

administrative de moduler le montant de l'astreinte en tenant compte des conséquences de la non-exécution de ses arrêtés.

En outre, le dispositif d'exécution forcée des arrêtés ordonnant la fermeture des établissements recevant du public permet au maire d'assurer la pleine effectivité de ses décisions lorsque le propriétaire ou l'exploitant est récalcitrant. Il pourra être procédé à l'exécution d'office de la mesure de fermeture, après mise en demeure de l'exploitant ou du propriétaire de l'établissement recevant du public. Ces mesures d'exécution forcée pourront par exemple prendre la forme de scellés ou de la mise en place d'obstacles destinés à empêcher l'accès à l'établissement. Dès lors que cette exécution d'office est justifiée par des impératifs de sécurité et par la non-exécution spontanée de la mesure de fermeture par l'exploitant ou le propriétaire de l'établissement recevant du public, les frais engagés par la commune pour procéder à cette exécution d'office seront supportés par l'exploitant ou le propriétaire défaillant.

Ces deux dispositifs d'astreinte et d'exécution d'office pourront être cumulés afin de renforcer l'efficacité de l'action publique.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Les mesures envisagées conduisent à modifier et compléter les articles L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation relatives à la fermeture des établissements recevant du public ainsi que les dispositions de l'article L. 511-2 du même code relatives à la procédure de péril.

4.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

En raison de la création d'une astreinte et de la possibilité d'une fermeture forcée d'un établissement recevant du public, les dispositions envisagées auront un impact financier sur les exploitants de ces établissements (restaurants, salles de spectacles, enceintes sportives, etc.) qui ne respectent pas les obligations prescrites par les arrêtés de police.

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les dispositions envisagées auront un impact à la fois sur les charges et sur les ressources des collectivités territoriales.

Les charges supplémentaires seront marginales et correspondront à des besoins en ETP supplémentaires afin de préparer les arrêtés prononçant et liquidant l'astreinte ainsi que pour exécuter d'office les décisions prises par le maire. Ainsi qu'il a été dit, il n'est pas possible de chiffrer précisément le nombre d'arrêtés que cette mesure est susceptible de concerner.

Par ailleurs, les ressources des communes dont les maires prendront des arrêtés fixant une astreinte augmenteront du montant de l'astreinte, qui peut atteindre 500 euros par arrêté et par jour.

Les sommes ainsi collectées pourront compenser largement le surcoût lié à l'édiction de telles mesures.

En outre, le recours à l'astreinte permettra en principe de limiter le recours aux autres procédures (travaux d'office, procédure pénale, etc.), réduisant d'autant les dépenses devant être engagées par les collectivités.

4.4 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les dispositions envisagées auront un impact financier sur les propriétaires d'immeubles qui ne respectent pas les obligations prescrites par les arrêtés de police en matière de péril.

En renforçant l'effectivité des mesures prises en matière de péril et de sécurité dans les établissements recevant du public, ces dispositions conduiront également à réduire le nombre de situations illégales et dangereuses et contribueront à assurer une meilleure protection des occupants des immeubles et du public.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEÉE

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

Les mesures s'appliquent sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

La mesure relative à l'astreinte en matière de péril s'applique également à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Article n° 13 : Fermeture des débits de boissons

1. ÉTAT DES LIEUX

La police spéciale des débits de boissons est actuellement partagée entre le préfet et le maire.

La fermeture des débits de boissons relève actuellement de la compétence du préfet en vertu des dispositions de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique. Il peut fermer ces établissements dans trois cas :

- pour une durée n'excédant pas six mois, à la suite d'infractions aux lois et règlements relatifs à ces établissements ;
- en cas d'atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques, pour une durée n'excédant pas deux mois ;
- pour six mois lorsque la fermeture est motivée par des actes criminels ou délictueux prévus par les dispositions pénales en vigueur.

Le ministre de l'intérieur peut également prononcer la fermeture dans le premier et le troisième cas, pour une durée allant de trois mois à un an conformément à l'article L. 3332-16 du code de la santé publique.

Outre la fermeture de ces établissements, le préfet est compétent pour :

- adopter à l'échelon départemental un arrêté réglementant les horaires d'ouverture et de fermeture des débits de boissons. Il accorde également des dérogations à cet arrêté s'agissant des établissements souhaitant fermer plus tard ;
- autoriser le transfert d'une licence au sein de la région ;
- délimiter les zones de protection autour de certains édifices et établissements.

Enfin, le préfet est compétent pour ordonner la fermeture des établissements fixes ou mobiles de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments assemblés et préparés sur place, destinés à une remise immédiate au consommateur, pour une durée n'excédant pas trois mois, lorsque leur activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publiques comme le prévoit l'article L. 332-1 du code de la sécurité intérieure.

Le maire, quant à lui, est compétent pour délivrer les récépissés de déclaration d'ouverture, de mutation ou de translation d'établissement en vertu des dispositions des articles L. 3332-3 à L. 3332-4-1 du code de la santé publique. Il agit, dans ce cadre, au nom de l'Etat sous l'autorité hiérarchique du préfet²³. Il délivre également les autorisations d'ouverture de débits de boissons temporaire à l'occasion d'une manifestation publique conformément à l'article L. 3334-2 du code de la santé publique, ainsi que les autorisations d'occupation du domaine public pour les terrasses des débits de boissons, au nom de la commune.

²³ CAA Paris, 31 décembre 2015, n°15PA00126.

En outre, au titre de son pouvoir de police administrative générale en application duquel il lui appartient de veiller au bon ordre, à la sécurité, à la salubrité et à la tranquillité publiques l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales dispose que le maire peut également, au nom de la commune :

- en raison de circonstances locales particulières, prendre les dispositions nécessaires et aggraver les termes de l'arrêté préfectoral en fixant par exemple des heures de fermeture moins tardives, en interdisant pour certains établissements la vente de boissons alcoolisées pendant certains créneaux horaires ou en réduisant les possibilités de dérogations, en interdisant la consommation d'alcool à certaines heures et à l'intérieur d'un certain périmètre géographique ;
- édicter des dispositions particulières pour réglementer certaines activités bruyantes en vue d'assurer le respect de la tranquillité publique.

Enfin, l'article 95 de la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, non codifié, permet au maire de fixer par arrêté une plage horaire, qui ne peut être établie avant 20 heures et après 8 heures, durant laquelle la vente à emporter des boissons alcooliques sur le territoire de sa commune est interdite.

Toutefois, comme le rappelle la proposition n°40 du rapport des députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue intitulé « d'un continuum de sécurité vers une sécurité globale », remis au Premier ministre le 11 septembre 2018, le maire ne dispose actuellement d'aucun pouvoir de fermeture administrative de ces établissements et débits de boissons.

S'agissant à la fois des débits de boissons et des établissements fixes ou mobiles de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments assemblés et préparés sur place, destinés à une remise immédiate au consommateur, c'est en effet le préfet qui est compétent pour ordonner la fermeture en cas d'atteinte à l'ordre public.

Or le maire, au titre de ses pouvoirs de police administrative générale, est également le garant du respect de l'ordre public au niveau local : c'est lui qui peut constater, au plus près du terrain, les difficultés existantes. Les établissements de vente à emporter ou les débits de boissons sont susceptibles de générer des nuisances, notamment sonores, qui ont un impact direct sur le quotidien des administrés et les pouvoirs de police administrative générale du maire (sécurité et tranquillité publiques).

Face aux désordres constatés et aux plaintes du voisinage qui se tourne naturellement vers le maire, ce dernier peut alors apparaître comme manquant de moyens d'intervention directs et efficaces pour remédier à ces troubles. La seule alternative consiste aujourd'hui à signaler les faits au préfet ou au procureur de la République lorsqu'ils sont constitutifs d'infractions pénales.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Les pouvoirs de police en matière de débits de boissons sont prévus par la loi. La modification de l'autorité compétente pour ordonner la fermeture de ces établissements nécessite donc de modifier les dispositions législatives existantes.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la mesure est d'abord de renforcer les pouvoirs du maire en matière de débits de boissons, dans la même logique que celle qui avait consisté à lui confier un rôle important dans la création de licences nouvelles et dans l'enregistrement des récépissés de déclaration d'ouverture de ces établissements.

Son intervention dans la fermeture des débits de boissons apparaît ainsi comme un moyen de lutte supplémentaire contre les troubles à l'ordre public que peuvent générer ces débits de boissons dans une commune. Ces nouveaux pouvoirs et responsabilités confiés au maire apparaissent en outre complémentaires à ses missions traditionnelles en termes de maintien de l'ordre public – sécurité et tranquillité publiques notamment – qui s'en trouvent par-là renforcées.

De plus, cette mesure a pour objectif de renforcer l'intervention du maire en matière de lutte contre les risques liés à l'alcool, qui reste la deuxième cause de mortalité prématurée évitable en France après le tabac avec 49 000 morts par an, qui est à l'origine de nombreux troubles à l'ordre public et qui est en cause dans un accident de la route mortel sur trois²⁴.

Par ailleurs, tout en responsabilisant le maire comme acteur de proximité, l'objectif est de maintenir un accompagnement et un contrôle de l'Etat dans ce domaine sensible, afin que le préfet puisse toujours être à même d'agir et de se substituer au maire en cas de carence ou de difficultés rencontrées par celui-ci. Dans ce cadre, comme lorsqu'il délivre un récépissé lors de la déclaration d'ouverture d'un débit de boissons, il paraît opportun que le maire agisse au nom de l'Etat.

²⁴ Source : ministère de l'intérieur/sécurité routière, chiffres de 2015

1.3. CADRE CONSTITUTIONNEL

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

L'option consistant à transférer au maire l'ensemble des pouvoirs dont dispose le préfet en matière de fermeture de débits de boissons a été écartée. En effet, il apparaît que les cas dans lesquels le préfet peut fermer un débit de boissons en cas d'infractions aux lois et règlements relatifs à ces établissements ou en cas d'actes criminels ou délictueux, sont éloignés des missions traditionnelles du maire et pourraient exposer les élus locaux à des difficultés pratiques et à des risques contentieux importants. Les maires ne sont en effet pas nécessairement informés des infractions pénales relevées par les forces de l'ordre et il apparaît important que les mesures prises pour ces motifs continuent de relever de la compétence de l'Etat au niveau départemental ou du ministre de l'intérieur (cf. supra).

L'option consistant à transférer automatiquement les pouvoirs du préfet au maire a également été écartée. Compte tenu des enjeux liés aux débits de boissons, de l'expertise requise et des charges que ce transfert pourrait créer sur les communes, il apparaît en effet important que seuls les élus volontaires puissent exercer des compétences en matière de fermetures de débits de boissons. Par ailleurs, cette demande du maire doit être justifiée par des circonstances locales.

Afin de garantir une unité et une cohérence du droit applicable en matière de débits de boissons et là encore, compte tenu des enjeux liés à ces mesures de fermetures, l'option consistant à confier au maire un pouvoir de fermeture des débits de boissons au nom de la commune a été écartée. Les cas de fermetures des débits de boissons (cf. supra) relèveront donc toujours de la responsabilité de l'Etat (préfet ou maire au nom de l'Etat).

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu prévoit la compétence du maire pour ordonner la fermeture, en cas de trouble à l'ordre public :

- des débits de boissons, pour une durée n'excédant pas deux mois ;
- des établissements fixes ou mobiles de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments assemblés et préparés sur place, destinés à une remise immédiate au consommateur, pour une durée n'excédant pas trois mois.

Dans ces deux cas, cette compétence n'est transférée qu'à la demande du maire au vu des circonstances locales. Dès lors que le maire agit par délégation du représentant de l'Etat, celui-ci n'agit donc pas au nom de la commune mais au nom de l'Etat. Une faute du maire dans l'exercice de cette compétence sera donc de nature à engager la responsabilité de l'Etat

et non celle de la commune, comme c'est actuellement le cas en matière de délivrance des récépissés de déclaration d'ouverture de débits de boissons. Ce dispositif permet en outre, à chaque fois qu'il n'y aurait pas été pourvu par le maire, et après mise en demeure, au préfet d'ordonner cette fermeture.

Sans modifier le fond du droit applicable à ces établissements ni la durée maximale de fermeture, le dispositif retenu permet ainsi, en modifiant l'autorité compétente pour prononcer la fermeture d'un établissement en cas de troubles à l'ordre public, de conforter le maire dans son rôle de garant de l'ordre public au niveau local, tout en maintenant le contrôle du préfet sur les mesures prises. Ce contrôle de l'Etat intervient d'une part, classiquement, au titre de son pouvoir hiérarchique sur le maire agissant au nom de l'Etat, et d'autre part, au titre du pouvoir de substitution du préfet ainsi créé, après mise en demeure restée infructueuse.

Afin de garantir la souplesse du dispositif, le maire et le représentant de l'Etat dans le département pourront mettre fin à tout moment à ce transfert de compétence.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

La mesure conduit à modifier l'article L. 3332-15 du code de la santé publique relatif à la fermeture des débits de boissons et à compléter l'article L. 332-1 du code de la sécurité intérieure relatif à la fermeture des établissements fixes ou mobiles de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments assemblés et préparés sur place, destinés à une remise immédiate au consommateur.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Cette mesure a pour effet de créer des charges nouvelles sur les communes en termes d'effectifs pour l'édiction des arrêtés municipaux ordonnant la fermeture des établissements.

Cette charge demeurera toutefois raisonnable compte tenu du faible nombre d'arrêtés concernés, du fait que le maire intervient d'ores et déjà en matière de débits de boissons et de la connexité fréquente de ces mesures de fermeture avec d'autres mesures déjà prises par le maire au titre de son pouvoir de police administrative générale (arrêtés fixant des mesures plus strictes que l'arrêté préfectoral en ce qui concerne les horaires d'ouverture et de fermeture des débits de boissons, arrêtés en matière de bruits de voisinage, etc.).

En tout état de cause, ce transfert de compétences reste facultatif sur initiative du maire. Seuls les maires volontaires auront donc à supporter ces charges supplémentaires.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services préfectoraux n'auront plus à instruire ni à prendre d'arrêtés de fermeture comme ils le font actuellement, sauf en cas de carence du maire, ce qui devrait diminuer leur charge de travail et largement compenser les cas où le préfet devrait agir en cas d'inaction du maire.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEÉE

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Article n°14 : Mesures administratives en matière d'urbanisme

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les communes et intercommunalités sont les premiers acteurs de la mise en œuvre de la politique d'urbanisme qui se traduit par la mobilisation de moyens d'action variés, notamment :

- la conduite d'opérations d'aménagement (lotissements, zones d'aménagement concerté, etc.) ;
- l'attribution des autorisations d'urbanisme ;
- l'élaboration des documents d'urbanisme ou « planification territoriale » (plan local d'urbanisme, carte communale, schéma de cohérence territoriale, etc.).

La réalisation d'ouvrages en violation de ces règles présente le double défaut de créer une dégradation du paysage urbain et de démontrer ostensiblement aux citoyens le non-respect de la règle applicable à tous.

S'il est difficile de quantifier avec exactitude l'étendue de ces violations, dès lors que toutes ne sont pas constatées et réprimées, il ressort de l'extrapolation de statistiques recueillies en 2017 auprès de 26 services déconcentrés de l'Etat chargés de l'urbanisme (directions départementales des territoires (et de la mer) et directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement - services d'outre-mer) que ceux-ci ont connaissance, en moyenne, d'une centaine de procès-verbaux d'infraction au code de l'urbanisme établis chaque année dans chaque département par les agents de l'Etat, les maires, les services de gendarmerie et la police. Les situations sont toutefois extrêmement variables (entre une dizaine et un millier de PV selon les départements).

Par ailleurs, selon les données produites par le ministère de la Justice, environ 1 800 condamnations pour infraction au code de l'urbanisme sont prononcées chaque année²⁵ par les juridictions judiciaires. Les condamnations pour infraction aux dispositions relatives aux autorisations (défaut de permis de construire, méconnaissance des prescriptions fixées par celui-ci, etc.) représentent environ 75% du total.

Le dispositif légal de sanctions face à ces atteintes au droit a été limité à l'incrimination des manquements, essentiellement des délits poursuivis devant le tribunal correctionnel. Ce choix traditionnel s'explique par le lien entre la construction, le logement et les droits associés à la propriété et au domicile, qui justifient la compétence de l'autorité judiciaire.

²⁵ Moyenne établie sur la période 2007-2011.

Ces atteintes au droit et au cadre de vie ainsi que le manque de moyens d'intervention directe pour assurer l'effectivité des mesures prises lorsque les auteurs de ces troubles sont récalcitrants pèsent sur la crédibilité et sur la motivation de tous ceux qui ont pour mission de le faire respecter, à commencer par les élus communaux.

Les services déconcentrés de l'Etat (directions départementales des territoires et de la mer, direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France, directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement en outre-mer) jouent un rôle important dans le constat des infractions et, surtout, en termes d'appui aux élus locaux et de leurs services qui, eu égard à la compétence des communes et EPCI en matière d'urbanisme, sont les plus légitimes à agir, même si les infractions sont constatées au nom de l'Etat. L'instruction ministérielle du 3 septembre 2014 a ainsi précisé que : « *Quand l'instruction n'incombe pas à l'État, celui-ci doit se positionner sur un contrôle de second rang (contrôle de supervision), contrôlant l'effectivité de la police de l'urbanisme exercée par les collectivités locales en priorisant les zones à risques ou à enjeux (zones littorales et de montagne, zones patrimoniales d'un point de vue notamment paysager et environnemental). En effet, les actes pris dans le cadre des dispositions pénales du droit de l'urbanisme sont accomplis au nom de l'État. Les DDT(M) devront se doter de plans d'actions adaptés (coordination avec les procureurs notamment). La situation impose une véritable stratégie sous l'autorité des préfets et des procureurs pour lutter contre les phénomènes des constructions illégales.* »

1.2. ETAT DU DROIT

Aux termes de l'article L. 101-3 du code de l'urbanisme, « *la réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions.* »

Cette réglementation s'articule particulièrement autour de :

- la définition de règles de fond (dont les objets correspondent à la définition donnée par l'article L.101-3) par la loi ou le règlement mais également par des documents de planification locaux ;
- un dispositif d'autorisations préalables (permis de construire, d'aménager et de démolir, déclaration préalable) permettant de contrôler a priori le respect des règles de fond ;
- un ensemble de sanctions pénales définies au titre VIII du livre IV (articles L. 480-1 à L. 480-12) et au titre Ier du livre VI (articles L. 610-1 à L. 610-4) en répression des manquements au code, constitutifs de délits.

Les manquements sont à ce jour exclusivement sanctionnés par le juge pénal.

Alors que d'autres législations ont intégré, en complément des dispositifs judiciaires, des mécanismes de mise en demeure, d'astreinte et de sanction de nature administrative, le code de l'urbanisme ne s'en est jusqu'ici remis qu'à la répression pénale.

Or, si celle-ci permet de sanctionner lourdement les violations des règles et, le cas échéant, de rétablir les lieux dans leur état initial, elle n'apparaît pas toujours suffisamment adaptée pour neutraliser rapidement les effets d'un ouvrage irrégulier.

1.3. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'urbanisme, en ce qu'il est constitué d'un ensemble de règles conditionnant l'utilisation du sol, affecte par essence le droit de propriété, protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dont le législateur est seul compétent pour déterminer les principes fondamentaux (article 34 de la Constitution).

Les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi (pour un rappel récent en matière d'urbanisme²⁶. Le respect de ce principe implique notamment que les peines soient nécessaires, proportionnées et applicables à des faits commis après l'entrée en vigueur de la loi.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'engagement de procédures pénales, dont l'issue est incertaine, s'inscrit dans un temps long et n'incite pas les contrevenants à agir rapidement afin de se mettre en conformité avec la réglementation en vigueur.

Il est donc nécessaire de légiférer pour :

- doter les autorités administratives d'instruments efficaces pour inciter à la régularisation des travaux soumis au code de l'urbanisme ;
- limiter les cas d'occupation irrégulière du sol ;
- plus globalement, améliorer l'effectivité du droit de l'urbanisme.

Il doit être noté que le dispositif poursuit une finalité principale différente de la répression pénale. En effet, de même que les mesures prévues à l'article L. 171-8 du code de l'environnement « *visent principalement à obtenir la mise en conformité des installations* » aux dispositions de ce code²⁷, les dispositions projetées ont pour objectif principal de permettre la régularisation rapide des constructions, aménagements, installations ou travaux, par une opération matérielle ou par la sollicitation d'une demande d'autorisation.

²⁶ CC, 19 octobre 2018, n° 2018-740 QPC

²⁷ CE 7 décembre 2018, n° 414899

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES

Une option aurait pu consister à rappeler aux services déconcentrés de l'Etat leur rôle en matière de mise en œuvre des dispositions pénales du code de l'urbanisme ainsi que leur mission de conseil et d'appui aux collectivités territoriales en la matière.

Cette option, qui n'est évidemment pas exclusive des dispositions projetées, n'est pas apparue suffisante pour améliorer l'efficacité des contrôles en matière d'urbanisme.

3.2 DISPOSITIF RETENU

L'option retenue est celle d'un article spécifique, inséré dans la partie législative du titre VIII du livre IV du code de l'urbanisme.

Les dispositions envisagées prévoient la possibilité pour l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme de :

- mettre en demeure le maître d'ouvrage d'une opération ayant fait l'objet d'un procès-verbal d'infraction, de régulariser la situation, soit par une opération matérielle (travaux de mise en conformité), soit par la sollicitation d'une autorisation d'urbanisme ;
- prendre une décision ordonnant le paiement d'une astreinte journalière maximale de 200 € jusqu'à la complète exécution de la mise en demeure. Ces montants sont modestes au regard de la valeur des biens immobiliers pouvant être constitués en infraction mais s'agissant d'une astreinte journalière ils auront toutefois un rôle incitatif.

L'ensemble assure également le respect des droits de la défense en prévoyant que les mesures financières ne peuvent être prises qu'après l'organisation d'une procédure contradictoire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les règles projetées sont regroupées dans un « chapitre I^{er} » à insérer dans le titre VIII du livre IV du code de l'urbanisme. Cette option permet de conserver la numérotation des dispositions en vigueur du titre VIII auxquelles divers codes renvoient.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts sur les entreprises

La mesure n'a pas d'impact direct ou spécifique sur les entreprises. Elles seront néanmoins soumises aux dispositions prévues dès lors qu'en tant que maître d'ouvrage, elles auront commis un manquement à la règle d'urbanisme.

4.2.2. Impacts budgétaires

Le dispositif envisagé n'a pas d'impact budgétaire direct aisément quantifiable. Les produits de l'astreinte et de l'amende seront versés aux budgets des communes et EPCI. Il s'agira ainsi d'une ressource supplémentaire dont l'ampleur ne peut pas être mesurée *a priori*.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Une nouvelle faculté d'action, et non une obligation, est ainsi créée pour les maires et présidents d'EPCI.

Les dispositions envisagées auront un impact à la fois sur les charges et sur les ressources des collectivités territoriales.

Les charges supplémentaires seront marginales et pourraient correspondre à des besoins en ETP supplémentaires afin de mettre en œuvre les procédures contradictoires et préparer les décisions prononçant les mesures administratives.

Par ailleurs, les ressources des communes dont les maires prononceront des amendes administratives augmenteront du montant des amendes qui, à la différence des amendes pénales, seront recouvrées au bénéfice de la commune intéressée.

Les sommes ainsi collectées pourront compenser le surcoût lié à l'édiction de telles mesures.

En outre, le recours à l'amende administrative doit permettre de limiter le recours aux autres procédures (travaux d'office, procédure pénale, etc.), réduisant en conséquence les dépenses devant être engagées par les collectivités.

Enfin, ce dispositif étant facultatif, les maires qui ne souhaiteront pas prononcer d'amendes administratives n'y seront pas contraints.

4.4 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La pression financière créée par cette mesure pécuniaire incitera les contrevenants, qu'ils soient particuliers ou entreprises, à se mettre en conformité avec la réglementation et leur évitera l'intervention d'office du maire ou l'engagement de poursuites pénales.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise au conseil national d'évaluation des normes qui a émis un avis favorable le 3 septembre 2019.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris à la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion et Mayotte.

Article n°15 : Amendes administratives

1. ÉTAT DES LIEUX

Au titre de son pouvoir de police administrative générale, il appartient au maire d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques en vertu de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. Cela comprend notamment tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques. La jurisprudence considère que le maire peut prévoir, sur ce fondement, d'imposer aux riverains des voies relevant de sa compétence de procéder à l'élagage ou à l'abattage des arbres de leur propriété menaçant de tomber sur lesdites voies²⁸, ou en mettant plus largement en cause la sécurité sur les voies publiques communales.

Le maire est également chargé de prendre les mesures nécessaires pour la protection de l'intégrité et de l'utilisation du domaine public.

1.1. LES SANCTIONS PENALES DONT DISPOSE LE MAIRE

De manière générale, la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les arrêtés de police du maire sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 1ère classe en application de l'article R. 610-5 du code pénal.

Par ailleurs, des dispositions pénales spécifiques sont prévues pour réprimer certains comportements.

Ainsi, l'article R*116-2 du code de la voirie routière punit ceux qui :

- sans autorisation, auront empiété sur le domaine public routier ou accompli un acte portant ou de nature à porter atteinte à l'intégrité de ce domaine ou de ses dépendances, ainsi qu'à celle des ouvrages, installations, plantations établis sur ledit domaine ;
- sans autorisation préalable et d'une façon non conforme à la destination du domaine public routier, auront occupé tout ou partie de ce domaine ou de ses dépendances ou y auront effectué des dépôts ;
- auront laissé écouler ou auront répandu ou jeté sur les voies publiques des substances susceptibles de nuire à la salubrité et à la sécurité publiques ou d'incommoder le public ;
- en l'absence d'autorisation, auront établi ou laissé croître des arbres ou haies à moins de deux mètres de la limite du domaine public routier.

²⁸ Conseil d'Etat, 23 octobre 1998, n° 172017

De la même manière, l'article R. 644-2 du code pénal punit le fait d'embarrasser la voie publique en y déposant ou y laissant sans nécessité des matériaux ou objets quelconques qui entravent ou diminuent la liberté ou la sûreté de passage.

L'engagement de procédures pénales, dont l'issue est longue et incertaine, n'incite toutefois pas les contrevenants à agir rapidement afin de se mettre en conformité avec la réglementation en vigueur.

Or les maires sont fréquemment confrontés aux arbres et haies qui empiètent sur les voies communales. L'encombrement du domaine public, qu'il soit le fait d'occupations illégales sans titre ou non conforme au titre délivré, ou du dépôt d'objets encombrants, crée une gêne importante et peu acceptable pour les usagers. La commodité du passage a en outre des impacts non négligeables en termes de sécurité publique et d'accessibilité de l'espace public.

Si le maire peut intervenir à titre préventif au titre de son pouvoir de police administrative, il manque de moyens d'intervention directe pour assurer l'effectivité des mesures prises lorsque les auteurs de ces troubles sont récalcitrants. Il en résulte un sentiment d'impuissance qui entretient le développement de ces incivilités.

Par ailleurs, la nécessité de procéder à des travaux d'élagage en cas de défaillance ou de négligence des propriétaires riverains, à la place de ces derniers, exige une procédure longue et entraîne des frais supplémentaires à la charge des communes.

Compte tenu de ce constat, l'article 78 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, codifié à l'article L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales, est déjà venu renforcer les pouvoirs du maire en prévoyant que, dans l'hypothèse où le maire procéderait à l'exécution forcée des travaux d'élagage destinés à mettre fin à l'avance des plantations privées sur l'emprise des voies communales afin de garantir la sûreté et la commodité du passage, les frais afférents aux opérations sont mis à la charge des propriétaires négligents.

L'absence de centralisation des mesures prises par les autorités locales ne permet pas en revanche de disposer de données chiffrées sur le nombre d'arrêtés pris en la matière et qui ne seraient pas respectés.

1.2. LA POSSIBILITE POUR LE MAIRE D'INFLIGER UNE AMENDE ADMINISTRATIVE.

Le Conseil constitutionnel reconnaît que le pouvoir de prononcer une amende administrative peut être confié à une autorité administrative. Ainsi, dans la décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, le Conseil constitutionnel précisait : *« le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction*

est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis » (à propos de la Commission des opérations de bourse).

Par ailleurs, le fait de confier à une autorité administrative locale le pouvoir d'infliger des amendes administratives n'est pas nouveau.

Deux précédents peuvent notamment être cités :

- L'article L. 541-3 du code de l'environnement permet au maire d'infliger, au nom de la commune, une amende administrative d'un montant maximal de 150 000 euros en cas de méconnaissance de la législation relative à l'élimination des déchets. Cette disposition n'a pas fait l'objet d'un examen par le Conseil constitutionnel ;
- L'article L. 2125-8 du code général de la propriété des personnes publiques (dit CG3P) permet à une collectivité, gestionnaire du domaine public fluvial, d'infliger une amende administrative en cas d'occupation sans titre de ce domaine. Cette sanction prend la forme d'une indemnité égale à la redevance, majorée de 100 %. Cette disposition a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel²⁹.

En outre, en matière de sanction administrative, dans sa décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, le Conseil constitutionnel avait déclaré conforme à la Constitution la possibilité pour un président de conseil général de décider la suspension des prestations familiales relatives à un enfant, dans des circonstances strictement définies (cons. 36-38).

1.3. LES GARANTIES EN MATIERE D'IMPARTIALITE.

Le principe d'impartialité, découlant de l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) et protégé par l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH), implique séparation, au sein d'une autorité qui dispose d'un pouvoir de sanction administrative, des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement.

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a par exemple censuré l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques qui confiait l'exercice des poursuites au directeur général de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes³⁰.

Afin de contrôler le respect de cette exigence, le juge opère un raisonnement en deux temps³¹ :

- le premier consiste à reconnaître que certaines autorités peuvent, compte tenu de leur nature, de leur composition et de leurs attributions, relever du champ d'application de l'article 6§1 de la CESDH ;

²⁹ Décision n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013, *M. Smain Q. et autre*.

³⁰ Conseil constitutionnel, 5 juillet 2013, n° 2013-331 QPC.

³¹ v. les conclusions de Mme Barrois de Sarigny sur l'avis du Conseil d'Etat du 21 décembre 2018, n°424520, Agence nationale de l'habitat.

- le second consiste à définir les exigences de l'article 6§1 s'imposant à ces autorités de manière immédiate, et celles réputées satisfaites dès lors que les décisions prises relèvent d'un juge dont l'intervention suffit à assurer le respect de la convention. Dans la mesure où ce dernier respecte lui-même les exigences de l'article 6§1, il est réputé en pareille hypothèse apporter « de manière différée » les garanties protégées.

La jurisprudence administrative ne retient pas en principe l'application de l'article 6 de la CESDH lorsqu'une autorité décide seule, en dehors d'une instance collégiale³².

En outre, le Conseil d'Etat considère que « *l'attribution par la loi à une autorité administrative du pouvoir de fixer les règles dans un domaine déterminé et d'en assurer elle-même le respect, par l'exercice d'un pouvoir de contrôle des activités exercées et de sanction des manquements constatés, ne contrevient pas aux exigences rappelées par l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors que ce pouvoir de sanction est aménagé de telle façon que soient assurés le respect des droits de la défense, le caractère contradictoire de la procédure et l'impartialité de la décision* »³³.

En l'espèce, le projet du Gouvernement vise à confier au maire à la fois la fixation de règles ou le rappel de règles nationales (par un arrêté de police préalable interdisant certains comportements), éventuellement la constatation du comportement réprimé (dès lors que le maire a également la qualité d'officier de police judiciaire), et le pouvoir de prononcer la sanction (en en modulant le montant).

Or, d'une part, si les poursuites engagées par le maire en vue d'infliger des sanctions pécuniaires sont des accusations en matière pénale, au sens de l'article 6 de la CESDH, il n'en résulte pas que la procédure de sanction doit respecter les stipulations de cet article, dès lors que le maire, autorité unique, ne saurait être regardé comme un tribunal, au sens des stipulations de cet article, et que la décision de sanction peut faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant la juridiction administrative, devant laquelle la procédure est en tous points conforme aux exigences de l'article 6.

D'autre part, le respect du principe d'impartialité tel qu'il résulte du droit interne n'impose pas qu'il soit procédé à une séparation des fonctions de poursuite et de sanction³⁴. En outre, aucun principe n'interdit que l'autorité qui prononce la sanction soit la même que celle qui constate les faits. Cette situation est fréquente, par exemple en matière disciplinaire, où l'autorité hiérarchique qui décide de l'engagement de poursuites et qui prononce la sanction est

³² CE, 30 juillet 2003, n°253973, Section française de l'Observatoire international des prisons, s'agissant du chef d'un établissement pénitentiaire.

³³ CE, 30 juillet 2003, n° 238169.

³⁴ Conseil d'Etat, avis du 21 décembre 2018, n°424520, Agence nationale de l'habitat.

également celle qui constate les faits. Cette constatation des faits est par ailleurs une condition même de la légalité de la sanction qui doit être motivée en droit et en faits³⁵.

A cet égard, on peut également rappeler que le maire, autorité compétente pour prononcer la sanction, est soumis à une obligation d'impartialité par l'article L. 1111-1-1 du CGCT. Il doit éviter toute situation de conflit d'intérêts dans l'exercice de ses fonctions en application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Il peut également être suspendu ou révoqué en application de l'article L. 2122-16 du CGCT.

L'officier de police judiciaire, l'agent de police judiciaire ou l'agent de police judiciaire adjoint, chargés de constater les manquements par procès-verbal, disposent de garanties d'impartialité de par les conditions d'exercice de leurs missions. S'agissant des agents de police municipale qui ont la qualité d'AJPA, ceux-ci font l'objet d'une assermentation et d'un double agrément par le procureur de la République et par le préfet (L. 511-2 du CSI).

Si, malgré cette obligation législative d'impartialité, une sanction devait trouver à être motivée par une animosité personnelle du maire à l'égard d'un administré, elle serait inévitablement annulée par le juge administratif³⁶.

Par analogie, il peut également être rappelé que d'autres autorités uniques disposent également d'un pouvoir de sanction administrative.

S'agissant des exécutifs locaux, les exemples évoqués supra peuvent être rappelés, en matière de déchets (L. 541-3 du code de l'environnement) et d'occupation du domaine public fluvial (L. 2125-8 du CG3P), ce dernier cas ayant été explicitement jugé conforme à la Constitution.

C'est également le cas par exemple du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi qui peut infliger des amendes à un employeur (L. 8115-1 du code du travail), ou encore du préfet qui dispose de nombreux pouvoirs en matière de sanction administrative (amendes en matière de publicité irrégulière prévue par l'article L. 581-26 du code de l'environnement, suspension administrative du permis de conduire prévue par l'article L. 224-2 du code de la route).

³⁵ Voir par exemple CE, 13 novembre 2013, n°347704, s'agissant du supérieur hiérarchique, par ailleurs président du conseil de discipline, sanctionnant un subordonné. Voir également la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, Loi relative à la consommation, s'agissant de la compétence de l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation pour à la fois constater les infractions, enjoindre aux professionnels concernés de se mettre en conformité et prononcer les amendes administratives.

³⁶ Voir par exemple CE, 13 novembre 2013, précité, où le Conseil d'Etat relève *a contrario* que le supérieur n'a pas manifesté une animosité particulière à l'égard de l'intéressé.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les dispositifs de sanctions administratives sont prévus par la loi. La création d'une telle sanction nécessite donc de modifier les dispositions législatives existantes.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la mesure est d'abord de combattre le sentiment d'impuissance du maire en lui donnant de nouveaux moyens d'action, en complément de ceux existants. Ces nouveaux moyens doivent lui permettre d'asseoir encore davantage son autorité afin de faire respecter ses arrêtés de police. Le maire disposera ainsi d'une procédure efficace et rapide, sous le contrôle du juge, et donnant une large place au dialogue et toute latitude au contrevenant de se mettre en règle avant le prononcé de la sanction.

Elle permet de renforcer l'effectivité des mesures prises par le maire en cas de risque pour la sécurité des personnes et de répétition du comportement en cause ou lorsque ce dernier présente un caractère prolongé. La sanction administrative lui permet d'intervenir directement pour faire respecter les décisions prises au titre de son pouvoir de police, tout en modulant le montant de l'amende afin que celui-ci soit proportionné aux désordres et dangers constatés.

L'objet est donc différent de celui que poursuivent d'autres sanctions, même si le comportement sanctionné est le même. S'agissant par exemple des atteintes au domaine public :

- les atteintes au domaine public routier et sur ses dépendances sont réprimées par les contraventions de voirie routière dans les conditions fixées aux articles L. 116-1 et suivants et R. 116-1 et suivants du code de la voirie routière ;
- les atteintes aux dépendances n'appartenant pas à la voirie routière (domaines publics fluvial, ferroviaire, maritime, hertzien, ...), sont des infractions relevant de règles particulières. Elles sont sanctionnées par les contraventions de grande voirie (Art L. 2132-2 du CG3P), qui ont un caractère répressif (amende, obligation de réparer le dommage, expulsion du domaine public) mais qui relèvent des juridictions administratives. Ces contraventions ont par nature un champ d'application restreint.

Tant les contraventions de grande voirie que les contraventions de voirie routière sont prises en application du pouvoir de police de la conservation du domaine public et non de la police générale de l'ordre public. Le but de cette police est en premier lieu la protection de l'intégrité matérielle du domaine contre des dégradations.

Or la présente mesure s'inscrit directement dans le champ des prérogatives du maire au titre de son pouvoir de police générale qui a pour objet de préserver la sécurité, la tranquillité et la santé des usagers.

Ce mécanisme de sanction administrative, tout en garantissant le respect des droits de la défense et le principe du contradictoire, permet en outre au maire d'agir rapidement.

La pression financière créée par cette sanction pécuniaire incite enfin les contrevenants à se mettre en conformité avec la réglementation, et évite l'intervention d'office du maire ou l'engagement de poursuites pénales.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

En premier lieu, compte tenu des infractions pénales existantes qui répriment des faits identiques à ceux réprimés par l'amende administrative, une option aurait pu consister en l'augmentation, de manière générale, des peines encourues pour ces infractions.

Toutefois, ainsi qu'il a été dit, la réponse pénale peut apparaître inadaptée dans certains cas en raison des délais de procédure qu'elle implique. La voie pénale ne constitue pas non plus un moyen, pour le maire, de restaurer son autorité pour faire respecter ses arrêtés de police. Elle ne répond pas au souhait du Gouvernement de donner de nouveaux moyens d'action au maire, entièrement à sa main, sous le contrôle du juge. Cette option a donc été écartée.

De la même manière, l'option consistant à forfaitiser certaines infractions pénales existantes, qui aurait garanti une sanction rapide des comportements dangereux, a été écartée. En effet, l'amende forfaitaire peut apparaître brutale et automatique. Elle ne laisse pas de place au dialogue entre l' élu et le contrevenant comme c'est le cas ici avec la procédure contradictoire et les deux délais de quinze jours mis en place. En outre, l'amende forfaitaire n'est pas modulable en fonction de la gravité des faits reprochés, comme l'est l'amende administrative. Cette option ne correspond donc pas au souhait du Gouvernement de favoriser le dialogue entre l' élu et ses administrés afin d'arriver, dans la majorité des cas, à ce que la personne négligente résorbe d'elle-même le comportement dangereux avant le prononcé d'une sanction.

Par ailleurs, les amendes pénales sont recouvrées au profit de l'Etat, alors que les amendes administratives sont recouvrées au profit de la commune. Il apparaît important pour le Gouvernement que la commune, qui aura le cas échéant à supporter les frais d'enlèvement des encombrants sur le domaine public, puisse percevoir le montant des amendes administratives prononcées par le maire.

Pour ces raisons, les options consistant à renforcer les sanctions pénales existantes ont été écartées.

En deuxième lieu, l'option consistant à prévoir un mécanisme d'astreinte administrative à la place de sanctions administratives a été écartée. Si l'astreinte crée une pression financière sur la personne négligente et l'incite à mettre rapidement fin au danger, elle ne constitue pas une sanction. Or, le Gouvernement estime, afin de lutter contre le sentiment d'impuissance des

élus, que le refus délibéré de se conformer à un arrêté du maire ne doit pas simplement faire l'objet d'une pression financière, mais d'une sanction lorsque ce comportement est durable ou répété.

En troisième lieu, une solution alternative au dispositif d'amendes administratives prévu par le Gouvernement aurait pu être de prévoir que les cas visés par ces nouvelles sanctions administratives et non couverts actuellement (encombrement du domaine public et occupation sans titre) peuvent faire l'objet d'une exécution forcée par l'administration, aux frais des administrés négligents.

Toutefois, le Gouvernement estime que l'exécution forcée par l'administration d'une décision administrative n'est pas de nature à faire prendre conscience aux administrés des conséquences des incivilités commises. En effet, l'exécution d'office consiste pour l'administration, dans l'intérêt public, à se substituer à eux pour réparer les conséquences dommageables de leur comportement.

A l'inverse, la procédure prévue par le Gouvernement donne une large place au dialogue et toute latitude au contrevenant de se mettre en règle afin de l'encourager à respecter, par lui-même, les arrêtés du maire. En quatrième lieu, la création d'un système général d'amendes administratives en cas de méconnaissance d'un arrêté de police du maire est apparue disproportionnée et susceptible de générer un contentieux important, compte tenu de la diversité des mesures pouvant être prises par le maire sur le fondement de son pouvoir de police administrative générale. Un tel système généralisé s'écarterait par ailleurs de la doctrine retenue par le Gouvernement en matière d'amendes administratives pouvant être infligées par le maire. Le Gouvernement est en effet attaché à ce que les comportements les plus graves, ceux qui relèvent notamment de la sécurité intérieure, de la délinquance ou du terrorisme continuent de relever exclusivement du système pénal. Le Gouvernement entend également limiter le domaine des amendes administratives à des cas matériels et objectifs, liés plus ou moins directement à l'occupation du domaine public, par des objets (branches, matériaux, installations, etc.). Il n'entend pas étendre le champ de l'amende administrative à des domaines intéressant des comportements de personnes et subjectifs.

Il est également apparu disproportionné de prévoir un système d'amendes administratives s'agissant de comportements délictueux ou criminels.

Enfin, l'option consistant à prévoir le caractère alternatif des amendes pénale et administrative n'a pas été retenue afin de maximiser les moyens d'intervention en cas de non-respect d'arrêtés de police. Par ailleurs, les amendes pénales et administratives ne poursuivent pas la même finalité dès lors que les amendes administratives sont subordonnées à l'existence d'un risque pour la sécurité des personnes, ce qui n'est pas le cas des amendes pénales.

Le tableau ci-dessous donne une vision synoptique des différents dispositifs de sanctions abordés.

| | Amendes administratives (issues de la lettre rectificative) | Astreinte administrative (issue du projet de loi) | Amendes pénales forfaitaires |
|-----------------------------------|---|---|--|
| Principe | Sanction administrative | N'a pas le caractère d'une sanction. Il s'agit d'un moyen d'exécution de la mesure de police | Sanction pénale |
| Mécanisme et mise en œuvre | <ul style="list-style-type: none"> - Arrêté du maire interdisant le comportement - Constat : procès-verbal de méconnaissance de l'arrêté par le maire, OPJ, APJ, APJA) - Notification du maire à la personne intéressée : prescription de mesures dans un délai de 15 jours - A l'expiration du délai, mise en demeure (délai pas inférieur à 15 jours) - Possibilité de prononcer une amende administrative, modulée en fonction de la gravité des faits reprochés. La décision définit le délai de paiement et les modalités - Emission d'un titre de recettes adressé au redevable | <ul style="list-style-type: none"> - Arrêté du maire prescrivant, sous astreinte, la fermeture d'un ERP - Constat de la non-exécution de la mesure par le maire - Liquidation trimestrielle : multiplication du nombre de jours par le montant de l'astreinte journalière (500 euros maximum). - Emission d'un titre de recettes adressé au redevable | <ul style="list-style-type: none"> - Constat de l'infraction par un OPJ, APJ ou APJA ou toute autre personne désignée par les textes - Pas de procédure contradictoire - Délivrance d'un avis de paiement. Amende différente selon le niveau de contravention |
| Modalités de recouvrement | <p>Au bénéfice de la commune</p> <p>Comme pour tous les autres produits dont le comptable public local a en charge le recouvrement, sur le fondement de l'article L. 1617-5 du CGCT.</p> <p>S'agissant en principe d'un montant inférieur à 15 000 euros :</p> | | <p>Au bénéfice de l'Etat</p> <p>L'amende peut être payée immédiatement (montant minoré).</p> <p>Elle est majorée de plein droit et recouvrée au profit du</p> |

| | | |
|----------------------------------|---|--|
| | <p>- A défaut de paiement dans le délai, lettre de relance du comptable public ou phase comminatoire, par laquelle le comptable demande à un huissier de justice d'obtenir du redevable qu'il s'acquitte auprès de lui du montant de sa dette</p> <p>- Mise en demeure</p> <p>- A défaut de paiement 30 jours à l'expiration du délai fixé, possibilité d'engager des poursuites et le recouvrement forcé de la créance</p> | Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire par le ministère public, si elle n'est pas payée dans les 45 jours. |
| Recouvrement forcé | <p>Depuis le 1er janvier 2019 : saisie administrative à tiers détenteur. Permet à l'administration (DGFIP) d'obtenir auprès d'un tiers (banque, caisse de retraite, etc.) les sommes dues.</p> <p>Seule la régularité de l'avis peut à ce stade être contestée. Les modalités de contestation portant sur le fond dépendent de la nature de la créance.</p> | |
| Modalités de contestation | Devant le juge administratif, dans un délai de 2 mois | Devant le juge judiciaire, dans un délai de 45 jours. |

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'option retenue se limite aux cas et situations facilement identifiables, et facilement résorbables, mais dont l'accumulation constitue une gêne importante pour l'ensemble des usagers, dans leur quotidien. Sont ainsi visées des situations punies uniquement par des peines contraventionnelles. En outre, le domaine des amendes administratives est limité à la méconnaissance de règles objectives définies préalablement par un arrêté du maire, en lien directement ou indirectement avec l'occupation du domaine public, ne portant que sur des objets et non sur le comportement de personnes.

Tout d'abord, le projet d'article limite donc à trois les cas dans lesquels l'amende pourra être infligée :

- en matière d'élagage et d'entretien des arbres et des haies. Ce cas vise les obligations d'élagage et d'entretien des haies à la charge des propriétaires riverains du domaine public. Il ne concerne donc pas les litiges de voisinage ;
- lorsque le comportement a pour effet de bloquer ou d'entraver la voie ou le domaine public, en y installant ou en y laissant sans nécessité tout matériel ou objet, ou en y déversant toute substance. Ce cas vise le dépôt ou le déversement de toute substance ou objet qui aurait pour effet d'encombrer ou d'entraver la voie publique (détritus, gravats, encombrants, déversement d'eau suite à l'ouverture de bouches incendie, etc.) ;

- lorsque le comportement a pour effet, au moyen d'un bien mobilier, d'occuper la voie ou le domaine public sans droit ni titre lorsque celui-ci est requis, ou de façon non conforme au titre délivré sur le fondement de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques, et lorsque l'occupation constitue un usage privatif de ce domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous. Ce cas vise les situations d'occupation du domaine public nécessitant un titre (autorisation d'occupation temporaire) : terrasses de cafés, étals de commerçants, etc. ; c'est-à-dire lorsque l'occupation constitue un usage privatif du domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous.

Elle ne saurait en aucun cas concerner la présence dans l'espace public, qui ne nécessite pas de titre, comme l'attroupement de personnes sur la voie publique résultant de la présence d'un événement exceptionnel d'une manifestation ou encore les personnes attendant devant un commerce de vente à emporter donnant sur la voie publique (CE, 31 mars 2014, n°362140), le racolage ou la mendicité.

De plus, en visant expressément l'occupation par un bien mobilier, la rédaction retenue évite la possibilité de sanctionner l'occupation du domaine par des personnes (sans domicile fixe, manifestants, etc.).

Ensuite, il ne s'agit pas d'étendre ces dispositions aux situations qui nécessitent, de la part des administrés, de prendre des mesures d'importance pour se mettre en conformité avec la réglementation (travaux à réaliser sur un bâtiment, appel à un prestataire extérieur, mesure coûteuse, complexe ou longue à mettre en œuvre, etc.).

En effet, ces cas font d'ores et déjà l'objet d'incriminations pénales (voir *supra*) punies de peines contraventionnelles :

- amende prévue pour les contraventions de la 1^{ère} classe (R. 610-5 du code pénal s'agissant de la méconnaissance, de manière générale, d'un arrêté de police : 38 euros),
- de la 4^{ème} classe (R. 644-2 du code pénal s'agissant de l'embarras de la voie publique : 750 euros),
- ou de la 5^{ème} classe (R. 116-2 du code de la voirie routière s'agissant de l'occupation sans titre, du fait de laisser écouler, jeter ou répandre sur la voie publique des substances nuisant à la salubrité ou à la sécurité publique, et du fait de laisser croître des arbres à moins de deux mètres de la limite du domaine public routier : 1500 euros).

Il s'agit donc de s'attaquer à des comportements qui causent une gêne importante pour les usagers du domaine public, qu'il est facile de constater et auxquels il est aisé de remédier (élagage, désencombrement du domaine public, demande d'un titre d'occupation).

En conséquence, le montant maximum de l'amende (500 euros) apparaît proportionné, par rapport au montant des peines contraventionnelles actuellement en vigueur (750 à 1500 euros).

Enfin, il s'agit de restreindre les cas d'amendes administratives à des comportements sanctionnés aujourd'hui par une peine contraventionnelle, mais dont la mise en œuvre et la punition apparaissent peu effectives et peu dissuasives en pratique, compte tenu des délais de jugement en matière pénale et de l'issue incertaine des procédures.

En aucun cas, l'amende administrative que le projet de loi a pour objectif de créer n'a pour objet de sanctionner des comportements délictuels ou criminels, qui doivent continuer à relever exclusivement du champ pénal.

En outre, trois conditions supplémentaires devront être remplies, dans les trois cas, afin de pouvoir prononcer une telle amende :

- un arrêté préalable du maire interdisant ces comportements, pris sur le fondement de ses pouvoirs de police administrative ;
- un risque pour la sécurité des personnes. Cela permet d'exclure, d'une part, tout comportement qui serait jugé dérangeant, inesthétique, inapproprié, mais non dangereux pour la sécurité des personnes, et, d'autre part, les comportements dangereux pour la sécurité des biens ; s'agissant par exemple du 2°) de l'article L. 2212-2-1, il pourrait s'agir de tas de ferraille déposés sur le trottoir en dehors des périodes de ramassage des encombrants, ou du déversement d'huiles de friture dans les caniveaux au niveau des passages piétons : s'agissant du 3°) de l'article L. 2212-2-1, il pourrait s'agir d'une rôtissoire installée en permanence devant une boucherie obligeant les personnes à la contourner, au risque de se brûler, ou de terrasses de cafés empiétant le trottoir, à proximité d'une école, obligeant les enfants à marcher sur la chaussée ;
- un comportement continu ou répétitif. Cela permet d'exclure toute automaticité ou la sanction d'un comportement ponctuel et isolé, afin de concentrer la sanction administrative sur les cas où la mauvaise foi de la personne ne fait pas de doute.

Le système d'amende administrative, à la différence de l'amende pénale, permet en outre au maire de moduler le montant en fonction de l'étendue des désordres constatés, de la gravité du risque pour la sécurité des personnes, ainsi que de leur caractère répétitif ou de leur durée. Une limite de 500 euros est prévue.

Les droits de la défense sont garantis par la mise en place d'une procédure contradictoire :

- la personne est informée des faits qui lui sont reprochés et des mesures nécessaires pour faire cesser le manquement et des sanctions encourues ;
- elle dispose d'un délai de quinze jours pour y répondre par écrit ou par oral et peut se faire assister par un conseil ou représenter par le mandataire de son choix ;
- à l'issue de ce délai, elle dispose d'un nouveau délai de quinze jours pour se conformer à la réglementation ;
- ce n'est seulement à l'issue de ces deux délais (un mois au minimum) que l'amende peut être prononcée ;
- la décision du maire doit être motivée et indiquer les voies et délais de recours ;
- elle peut faire l'objet d'un recours de plein contentieux ;

- en tout état de cause, les mesures prises par le maire doivent être notifiées à la personne concernée et sont soumises au contrôle de légalité. Elles doivent donc être transmises au préfet pour être exécutoires ;
- une prescription de six mois à compter du premier manquement constaté est prévue.

Le dispositif retenu est par ailleurs facultatif. Ce dispositif ne constitue qu'un outil supplémentaire aux mains du maire pour assurer l'effectivité des décisions prises, qu'il peut, ou non mettre en œuvre. En particulier, il n'a pas vocation à se substituer à d'autres dispositifs encadrés par des législations spéciales.

A titre d'illustration, ce nouveau dispositif ne saurait faire échec à l'application de la réglementation relative à l'accueil des gens du voyage telle qu'elle est notamment encadrée par les dispositions de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage modifiée. La loi prévoit, concomitamment au dispositif d'accueil de ces populations, une procédure de mise en demeure, assortie de garanties, et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain situé en dehors des aires d'accueil. L'article 322-4-1 du code pénal réprime, corrélativement, le délit d'installation illicite en réunion sur un terrain communal ou privé. La loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites a d'ailleurs augmenté les sanctions correspondantes qui sont passées de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende à un an d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende. De surcroît, depuis cette loi du 7 novembre 2018, l'article 322-4-1 prévoit désormais l'application de la procédure de l'amende forfaitaire à ce délit, dont le montant est fixé à 500 € (400 € pour l'amende forfaitaire minorée et 1 000 € pour l'amende forfaitaire majorée), afin de faciliter sa mise en œuvre. Enfin, la législation relative à l'accueil des gens du voyage prévoit, la possibilité pour le préfet d'infliger une amende administrative de 3 750 euros en cas d'opposition, par le propriétaire d'un terrain, à l'exécution d'une mesure d'évacuation des résidences mobiles installées sur son terrain, lorsqu'il ne prend pas de mesures de nature à faire cesser les atteintes à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publique causées par l'occupation (article 9 de la loi du 5 juillet 2000). Au regard de ces dispositions spécifiques, qui donnent des outils aux autorités administratives leur permettant de faciliter l'effectivité de leurs mesures, il n'y aurait pas d'intérêt pour le maire de recourir au dispositif de sanction que la présente mesure a pour objet de créer, à supposer même que la condition d'atteinte à la sécurité des personnes soit remplie.

Enfin, ce dispositif de sanctions administratives se cumule avec le dispositif de sanctions pénales, prévues notamment par l'article R. 610-5 du code pénal (cf. *supra*), dès lors que ce cumul est compatible avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel³⁷.

³⁷ Décision n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015, M. John L. et autres

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La mesure envisagée conduit à ajouter un article L. 2212-2-1 au code général des collectivités territoriales dans le chapitre consacré à la police municipale.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

Les dispositions envisagées auront un impact financier sur les entreprises qui ne respectent pas les obligations prescrites par les arrêtés de police concernés.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les dispositions envisagées auront un impact à la fois sur les charges et sur les ressources des collectivités territoriales.

Les charges supplémentaires seront marginales et correspondront à des besoins en ETP supplémentaires afin de mettre en œuvre les procédures contradictoires et préparer les décisions prononçant les sanctions administratives.

Par ailleurs, les ressources des communes dont les maires prononceront des amendes administratives augmenteront du montant des amendes qui, à la différence des amendes pénales, seront recouvrées au bénéfice de la commune.

Les sommes ainsi collectées pourront s'élever à des montants non négligeables et compenser largement le surcoût lié à l'édiction de telles mesures.

En outre, le recours à l'amende administrative permettra en principe de limiter le recours aux autres procédures (travaux d'office, procédure pénale, etc.), réduisant en cela les dépenses devant être engagées par les collectivités.

Enfin, ce dispositif étant facultatif, les maires qui ne souhaiteront pas prononcer d'amendes administratives n'y seront pas contraints.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les dispositions envisagées auront un impact financier sur les particuliers qui ne respectent pas les obligations prescrites par les arrêtés de police.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise au conseil national d'évaluation des normes qui a émis un avis favorable le 3 septembre 2019.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

TITRE III – LIBERTES LOCALES : SIMPLIFIER LE QUOTIDIEN DU MAIRE

CHAPITRE IER – FAVORISER LE RAPPROCHEMENT ENTRE COLLECTIVITES TERRITORIALES

Article n° 16-I : permettre des conventions de prestations de service entre des communes non membres du même EPCI

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales pose le cadre général au sein duquel les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en commun leurs moyens et élaborer des projets de façon commune. Cette mutualisation peut être conventionnelle ou passer par la création d'organismes de coopération.

Le 3^{ème} alinéa de l'article L. 5111-1 prévoit, à ce titre, que des personnes morales peuvent passer des conventions pour la réalisation de prestations de service. Si les dispositions originelles prévoyaient que seules les collectivités territoriales pouvaient passer de telles conventions entre elles, l'article L. 5111-1 a été remanié à de nombreuses reprises pour étendre son champ d'application à de nouvelles personnes morales.

C'est ainsi que la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales y a ajouté les établissements publics et les groupements créés par les départements et régions, ainsi que les syndicats mixtes. Elle a également précisé que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pouvaient passer de telles conventions entre eux. Elle a aussi introduit un article L. 5211-39-1 dans le CGCT qui prévoit que dans l'année qui suit les élections municipales, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de son EPCI et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat et dont il rend compte chaque année à l'organe délibérant.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a élargi les groupements éligibles aux agences départementales, aux institutions ou organismes interdépartementaux et aux ententes interrégionales.

Enfin, la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a apporté une dernière modification au 3^{ème} alinéa de l'article L. 5111-1, en indiquant que ce type de convention pouvait aussi être conclu «*entre des communes membres*

d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsque le rapport relatif aux mutualisations de services, défini à l'article L. 5211-39-1, le prévoit ».

1.2 CADRE CONVENTIONNEL

L'article L. 5111-1 du CGCT précise que « *Lorsque les prestations qu'elles réalisent portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne ou lorsque, portant sur d'autres missions d'intérêt public, les prestations sont appelées à s'effectuer dans les conditions prévues aux I et III de l'article L. 5111-1-1, ces conventions ne sont pas soumises aux règles prévues par le code de la commande publique* ».

Les prestations de service, comme certaines prestations juridiques d'une commune au profit d'une autre commune du même EPCI, par exemple, sont donc soumises au respect des règles du droit de l'Union européenne et échappent aux règles de la commande publique seulement à la condition que leur objet porte bien sur des services non économiques d'intérêt général.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Le 3^{ème} alinéa de l'article L. 5111-1 prévoit que les conventions de prestation de service ne peuvent être conclues entre communes qu'à la condition qu'elles appartiennent au même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. De plus, cette faculté doit être expressément prévue par le rapport relatif aux mutualisations de service établi par l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres.

Ce faisant, les communes ne peuvent avoir recours à ce type de coopération avec d'autres communes relevant d'autres intercommunalités. Elles ne peuvent y avoir recours non plus, alors même qu'elles appartiennent au même EPCI à fiscalité propre, si le rapport relatif aux mutualisations de services n'a pas été établi ou ne leur prévoit pas. Le caractère prospectif de ce rapport, en ce qu'il oblige à anticiper l'ensemble des possibilités de mutualisation sur la durée d'un mandat électoral, représente une contrainte particulièrement pesante. Ces dispositions encadrent donc actuellement trop fortement la liberté de conclure des prestations de services entre communes et il y a lieu d'y remédier.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Depuis la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite « loi RCT »), les réformes successives en matière de coopération intercommunale, loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM »), loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant

nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe) poursuivent le même objectif de rationalisation de la carte intercommunale à travers :

- la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et la suppression des enclaves et des discontinuités territoriales ;
- la rationalisation des périmètres des EPCI à fiscalité propre ;
- la réduction du nombre de syndicats intercommunaux et syndicats mixtes.

L'article 33 de la loi NOTRe est ainsi venu modifier les règles relatives aux EPCI à fiscalité propre :

- fixation d'un seuil minimal de 15 000 habitants contre 5 000 auparavant, mais avec des dérogations possibles (zones de montagne ou peu densément peuplées) ;
- objectif d'une couverture intégrale avec extension aux départements de petite couronne, jusqu'alors non concernés.

La loi prévoyait la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) au 31 mars 2016 et la mise en œuvre de cette révision au 31 décembre 2016.

La mise en œuvre de ces SDCI a amené à une forte baisse du nombre d'EPCI à fiscalité propre. Ainsi, au 1er janvier 2017, on comptait 1 266 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre soit 39 % de moins qu'au 1^{er} janvier 2016. Cette baisse s'est concentrée sur les communautés de communes, dont le nombre a fortement diminué (- 45 %). À l'opposé, les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération étaient plus nombreuses en 2017 qu'en 2016. Les fusions enregistrées en 2016 ont abouti à un nombre plus réduit d'EPCI qui sont également plus peuplés : la population moyenne passe ainsi de 31 800 habitants par EPCI en 2016 à 52 300 en 2017. Le nombre d'EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants est passé de 233 en 2016 à 280 en 2017.

Les EPCI à fiscalité propre comptent également davantage de communes membres. En effet, le nombre d'établissements avec au moins 50 communes membres est presque multiplié par trois : 157 au 1er janvier 2017, contre 53 en 2016. Ce nombre avait déjà fortement augmenté entre 2012 et 2014, passant de 25 à 49. À l'opposé, le nombre d'EPCI à fiscalité propre avec moins de 10 communes est en forte diminution : 158 en 2017 contre 576 en 2016. La diminution sur un an (- 418 unités) est plus forte que celle observée entre 2012 et 2014 (- 363 unités).

Depuis la mise en œuvre des SDCI, la carte des EPCI à fiscalité propre se caractérise par une très grande stabilité. Le nombre d'EPCI à fiscalité propre est en effet au 1er janvier 2019 de 1258 (baisse de 8 EPCI depuis le 1er janvier 2017).

Par conséquent, si en 2015, le contexte voulait que l'on favorise au maximum l'intégration au sein des EPCI à fiscalité propre par le biais de transferts de compétences et de la couverture intégrale du territoire, en 2019 ce contexte est différent, puisque les EPCI à fiscalité propre sont désormais très intégrés et installés dans le paysage institutionnel.

Il s'agit donc de donner plus de souplesse et de marge de manœuvre aux communes membres des EPCI-FP, en leur permettant, si besoin, de coopérer entre elles par le biais de prestations de services hors règles de la commande publique.

La suppression de l'obligation préalable, pour l'EPCI à fiscalité propre, d'avoir à la fois rédigé le rapport relatif aux mutualisations de services et d'y avoir inclus la prestation envisagée par les communes va donc libérer les communes qui souhaitent coopérer entre elles de « l'autorisation préalable » de l'EPCI et leur donner une plus grande réactivité en permettant la conclusion rapide de telles conventions.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

Il avait été envisagé d'ouvrir la possibilité de conventionner avec des communes d'autres EPCI à fiscalité propre, sans pour autant supprimer l'obligation de faire figurer cette possibilité au rapport relatif aux mutualisations. Toutefois, cette option aurait été incohérente, le rapport relatif aux mutualisations étant d'une part, adopté par l'EPCI à fiscalité, les prestations de services étant d'autre part ouvertes aux communes extérieures à l'EPCI à fiscalité propre.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article permet aux communes d'un même EPCI à fiscalité propre de conclure entre elles des conventions de prestation de services sans qu'un rapport relatif aux mutualisations de service défini à l'article L. 5211-39-1 du CGCT ait été obligatoirement établi. Il permet également à des communes relevant d'EPCI à fiscalité propre différents de passer de telles conventions.

La suppression de l'obligation d'élaborer, dans l'année qui suit les élections municipales, un rapport relatif aux mutualisations entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et les communes membres prévoyant de telles prestations de services permettra à ces communes de conclure entre elles des conventions de prestation de service dont l'opportunité peut apparaître en cours de mandat sans avoir à attendre le renouvellement général des conseillers municipaux. La suppression de cette contrainte permettra aux communes d'être plus réactives lorsqu'apparaîtra une opportunité de mutualisation qui n'avait pas été anticipée.

De même, la contrainte qui leur était imposée de ne rechercher ou de ne réaliser de prestations de services qu'auprès des communes relevant de leur EPCI à fiscalité propre leur permettra d'augmenter les économies ainsi que l'efficacité qu'offrent les dispositifs de mutualisation.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

Le I du présent article va modifier l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales.

4.1.2 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Ces conventions de prestation de services ne seront pas soumises aux règles de la commande publique, seulement lorsqu'elles porteront sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne, c'est-à-dire lorsqu'elles concernent des services fondés, par exemple, sur une logique de solidarité comme l'aide sociale ou liés à l'exercice d'une compétence étatique comme les délivrances d'autorisations d'occupation des sols ou lorsque, portant sur d'autres missions d'intérêt public comme l'exploitation de certains réseaux d'énergie, les prestations seront appelées à s'effectuer dans les conditions prévues aux I et III de l'article L. 5111-1-1 dudit code.

4.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

L'élargissement des possibilités de conclure des conventions de prestations de service portant sur des fonctions support ou pour l'exercice de compétences devrait permettre aux communes de réaliser des économies puisqu'elles n'auront pas à recourir à un prestataire extérieur pour obtenir le service demandé et que la commune qui réalisera la prestation ne cherchera pas à dégager de profit.

Ainsi, les économies réalisées permettront à la commune bénéficiaire de la prestation de service de dégager des ressources financières qui pourraient être allouées à d'autres postes de dépense, comme de nouveaux investissements.

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les communes bénéficieraient d'une plus grande liberté pour conclure des conventions de prestation de services.

La commune prestataire serait, selon la nature du service rendu, amenée à réorganiser ses services, voire à les développer, pour répondre aux demandes nouvelles venant de communes extérieures à son intercommunalité. Tel serait le cas d'une commune dont le service juridique réaliserait des prestations de service au profit d'autres communes pour veiller, par exemple, à ce que leurs opérations de passation de marchés publics ne soient entachées d'aucun vice.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEÉE

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée entrera en vigueur dès la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

Le présent article du projet de loi s'applique en France métropolitaine et dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'à Saint Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon.

Article n° 16-II : permettre la création d'une commission commune aux membres d'un groupement de commandes

1. ÉTAT DES LIEUX

Alors que les dispositions du code de la commande publique permettent la constitution de groupements de commandes pour la passation tant de marchés publics (articles L. 2113-6 à L. 2113-8) que de contrats de concession (articles L. 3112-1 à L. 3112-4), celles du code général des collectivités territoriales ne prévoient la constitution d'une commission commune à l'ensemble des membres du groupement que pour la passation des marchés publics (article L. 1414-3).

Aucune disposition similaire n'existe s'agissant des commissions compétentes pour examiner les délégations de service public et autres contrats de concession, alors même que l'article L. 3112-4 du code de la commande publique prévoit l'application des dispositions du code général des collectivités territoriales afférentes à ces contrats lorsque le groupement de d'autorités concédantes est constitué majoritairement de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux.

Il en résulte, dans cette dernière hypothèse, que les contrats de concession ne peuvent être soumis à l'examen d'une commission impliquant les autres membres du groupement. Ils sont soumis à autant de commissions qu'il y a de collectivités territoriales et d'établissements publics locaux membres du groupement. Par ailleurs, les autres membres du groupement ne sont représentés dans aucune de ces commissions.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création d'une commission commune à l'ensemble des membres du groupement ne peut s'opérer que par une modification des dispositions législatives des chapitres préliminaire et I^{er} du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales, dispositions auxquelles renvoie l'article L. 3112-4 du code de la commande publique.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La création d'une commission commune aux membres du groupement de commandes vise à en faciliter le fonctionnement en faisant intervenir une seule commission lors de la passation des délégations de service public et autres contrats de concession et éviter ainsi le risque de divergences d'appréciation pouvant exister entre plusieurs commissions.

Elle vise également à permettre, sauf choix des membres du groupement de recourir à la commission du membre qui en assure la coordination, la représentation de chacun d'entre eux au sein de la commission.

3. DISPOSITIF RETENU

Il a été décidé de transposer aux groupements de commandes constitués pour la passation de délégations de service public ou d'autres contrats de concession les solutions prévues par l'article L. 1414-3 du code général des collectivités territoriales pour les groupements de commandes ayant pour objet la passation de marchés publics.

En conséquence, la convention constitutive du groupement de commandes pourra prévoir soit la création d'une commission propre au groupement au sein de laquelle seront représentés l'ensemble des membres du groupement, soit le recours à la commission du membre coordonnateur du groupement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Le II du présent article entraînera :

- l'insertion au sein du code général des collectivités territoriales d'un nouvel article L. 1411-5-1 prévoyant la création d'une commission commune à l'ensemble des membres d'un groupement de commandes portant sur des délégations de service public ;
- une modification de l'article L. 1410-3 du code général des collectivités territoriales afin d'étendre l'application des dispositions du nouvel article L. 1411-5-1 aux groupements de commande portant sur d'autres contrats de concession.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les dispositions du II du présent article renforceront la coopération soit entre les autorités concédantes, soit entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et leurs communes membres en matière de marchés publics. Il en résultera, dans les deux hypothèses, une amélioration de l'utilisation des deniers publics par la mutualisation des commandes publiques et les économies d'échelles qui peuvent en résulter.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEÉE

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée entrera en vigueur dès la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

Le présent article du projet de loi s'applique en France métropolitaine et dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'à Saint Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon.

Article n° 16 -III : permettre aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de constituer des groupements de commandes avec leurs communes membres

1. ÉTAT DES LIEUX

Le principe de spécialité qui régit les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre fait obstacle à ce que ceux-ci interviennent en dehors des compétences qui leur ont été transférées par leurs communes membres.

Or l'intervention d'un tel établissement pour le compte de ses communes membres, réunies en groupement de commande constitué en application de l'article L. 2113-6 du code de la commande publique, en vue de la passation ou de l'exécution d'un ou plusieurs marchés publics, peut s'avérer utile même en dehors des compétences qui lui ont été transférées lorsque ces communes n'ont ni la taille critique, ni l'ingénierie nécessaire pour constituer à un tel groupement.

Au demeurant, des dispositions prévoient déjà la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'intervenir au profit de leurs communes membres indépendamment des compétences que ces dernières leur ont transférées. Tel est le cas des articles L. 5211-4-2 et L. 5211-4-3 du code général des collectivités territoriales qui permettent à ces établissements publics de constituer avec leurs communes membres des services communs ou de mettre à leur disposition des biens dont ils se sont dotés.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Une dérogation au principe de spécialité des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut résulter que d'une disposition législative. Des exemples en sont donnés par les articles L. 5211-4-2 et L. 5211-4-3 du code général des collectivités territoriales précités.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de permettre aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de bénéficier des avantages que procure la constitution d'un groupement de commandes, y compris lorsque leur établissement public de rattachement n'en fait pas partie, en permettant à ce dernier d'intervenir en leur nom et pour leur compte dans la passation ou l'exécution de marchés publics destinés à répondre à leurs seuls besoins.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

La constitution par des communes d'un groupement de commandes avec d'autres acheteurs publics n'entretenant avec elles aucun lien institutionnel ou de coopération, ou le recours à une centrale d'achats, ne permettent pas de garantir une définition aussi précise des besoins et un suivi aussi étroit de la passation et de l'exécution des marchés publics qu'au sein d'un groupement de commandes qu'elles constituent avec leur établissement public de coopération intercommunale de rattachement, compte tenu de leur communauté d'intérêts avec ce dernier et du contrôle qu'elles exercent conjointement sur lui.

La participation de l'établissement public de coopération intercommunale à un groupement de commandes passé avec ses seules communes membres n'est pas non plus suffisante pour répondre aux attentes de ces dernières. En effet tout marché passé dans le cadre d'un groupement de commandes a nécessairement pour objet de répondre aux besoins de tout membre du groupement qui y participe, y compris lorsque ce membre agit en qualité de coordonnateur du groupement, Or, il s'agit ici de permettre à l'établissement public d'agir au nom et pour le compte de ses communes membres pour répondre à leurs seuls besoins, ce que son rôle de coordonnateur au sein d'un groupement de commandes ne lui permettrait pas de faire.

La constitution d'un service commun entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres permet une instruction commune de leurs marchés publics mais pas un regroupement de leurs achats et une représentation des communes par l'établissement public comme en cas de groupement de commandes.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Il a été décidé de permettre à un établissement public de coopération intercommunale d'intervenir à titre gratuit en qualité de mandataire de ses communes membres, réunies entre elles seules ou avec lui dans le cadre d'un groupement de commandes, afin de passer un ou plusieurs marchés publics répondant aux seuls besoins de ces communes.

Afin de rendre le dispositif pleinement efficace, il est prévu que ce mandat s'exercera indépendamment, d'une part, des fonctions de coordonnateur du groupement que cet établissement public ou l'une de ses communes membres pourrait exercer par ailleurs, et, d'autre part, des compétences transférées par les communes à l'établissement public.

Cette possibilité devra cependant être prévue dans les statuts de l'établissement public de coopération intercommunale afin de pouvoir être mise en œuvre, et se traduira par la passation d'une convention entre l'établissement public et ses communes membres.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Le III du présent article conduira à l'ajout au sein du code général des collectivités territoriales d'un article L. 5211-4-4 nouveau permettant aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, réunies en groupement de commandes avec ou sans leur établissement public de rattachement, de confier à titre gratuit à cet établissement public, par convention, si ses statuts le prévoient expressément, indépendamment des fonctions de coordonnateur du groupement et quelles que soient les compétences qui lui ont été transférées, la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution d'un ou plusieurs marchés publics au nom et pour le compte des membres du groupement.

Cette insertion intervient au chapitre Ier du titre Ier du livre II de la cinquième partie de ce code qui traite des dispositions communes aux établissements publics de coopération intercommunale, à la suite des articles L. 5211-4-2 et L. 5211-4-3 qui constituent des exceptions au principe de spécialité de ces établissements publics.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les dispositions du III du présent article renforceront la coopération soit entre les autorités concédantes, soit entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et leurs communes membres en matière de marchés publics. Il en résultera, dans les deux hypothèses, une amélioration de l'utilisation des deniers publics par la mutualisation des commandes publiques et les économies d'échelles qui peuvent en résulter.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENE

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée entrera en vigueur dès la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

Le présent article du projet de loi s'applique en France métropolitaine et dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'à Saint Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon.

Article n° 17 : Libéraliser les délégations de compétences entre collectivités territoriales

1. ÉTAT DES LIEUX

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux régissant la libre administration et les compétences des collectivités territoriales. La définition des compétences relève donc du législateur. Les collectivités territoriales ont toutefois la possibilité de se déléguer leurs compétences entre elles, par convention.

L'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, prévoit qu'une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Les compétences ainsi déléguées sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire.

Les principes de la délégation de compétences visée à l'article L.1111-8 susmentionné peuvent être résumés de la manière suivante :

- les modalités de contrôle du délégant sur le délégataire sont négociées entre les deux parties : il convient donc que le délégataire y consente, le délégant conservant pour sa part la responsabilité de l'exercice de la compétence par le délégataire, dès lors qu'elle est exercée au nom et pour le compte de la collectivité délégante ;
- la délégation est insécable ;
- aucune subdélégation n'est possible, dès lors qu'une collectivité territoriale ne peut déléguer qu'une compétence dont elle est attributaire en propre ;
- la délégation de compétences entre collectivités d'une même catégorie est proscrite ;
- les EPCI ne peuvent déléguer leurs compétences, conformément aux principes d'exclusivité et de spécialité régissant leur fonctionnement.

Les EPCI sont en effet des regroupements de collectivités afin d'exercer en commun leurs compétences ; dès lors, les EPCI ne peuvent exercer que des compétences du bloc communal, qui leur sont dévolues soit directement par la loi (compétences obligatoires ou optionnelles), soit par transfert de leurs communes membres (compétences supplémentaires ou facultatives).

Par ailleurs le mécanisme conventionnel précité qui organise cette délégation est visé à l'article R.1111-1 du CGCT et prévoit :

- la ou les compétences déléguées,
- la durée de la délégation de compétence ainsi que les modalités de son renouvellement,
- les objectifs à atteindre et les modalités de contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire,
- les indicateurs de suivi correspondant aux objectifs à atteindre,

- le cadre financier dans lequel s'exercent la délégation, les moyens de fonctionnement et les services éventuellement mis à la disposition de l'autorité délégataire ainsi que les conditions dans lesquelles des personnels de l'autorité délégante peuvent être mis à disposition de l'autorité délégataire ou détachés auprès d'elle.

La loi MAPTAM inscrit ce dispositif au cœur du mécanisme de clarification de l'exercice des compétences partagées entre différents niveaux de collectivités territoriales. La délégation de compétence est en effet l'un des outils mis à la disposition des collectivités pour clarifier l'exercice de chaque compétence partagée, dans le cadre des conventions élaborées par les collectivités identifiées comme chef de file au titre de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

L'article L.1111-8 du même code est utilisé, à titre d'exemple, à l'article L.1511-2 du code général des collectivités territoriales dès lors que le conseil régional peut déléguer l'octroi de tout ou partie des aides aux entreprises à la métropole de Lyon, aux communes et à leurs groupements.

Il n'est pas exclusif d'autres mécanismes sectoriels au sein du code général des collectivités territoriales.

Ainsi l'article L.5210-4 du CGCT prévoit-il qu'un EPCI puisse demander à exercer, au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités. L'exercice par l'établissement public de coopération intercommunale d'une telle compétence fait l'objet d'une convention conclue entre l'établissement et le département ou la région, qui détermine l'étendue de la délégation, sa durée ainsi que ses conditions financières et ses modalités d'exécution. Cette convention précise les conditions de partage des responsabilités encourues dans le cadre de la délégation, sans préjudice des droits des tiers.

En outre, le législateur a souhaité que les départements transmettent, par transfert ou par délégation, une partie de leurs compétences aux métropoles. Ce mécanisme, issu de l'article 90 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« loi NOTRe »), constitue un dispositif ponctuel et encadré : c'est avant le 1^{er} janvier 2017 que départements et métropoles (à l'exception des métropoles de Paris et de Lyon) devaient s'entendre, par convention, pour opérer ces transferts et délégations de compétence, parmi des domaines limitativement énumérés par la loi. Elle imposait aux parties de transférer ou de déléguer aux métropoles au moins trois compétences départementales (hors celle relative à la voirie), parmi un ensemble de neuf domaines. À défaut, la totalité des compétences concernées (exception faite de celle relative à la gestion des collèges) avait vocation à être transférée de plein droit, par l'Etat, aux métropoles.

De fait, des conventions ont pu être conclues dans tous les territoires concernés à la date du 1^{er} janvier 2017. Les compétences départementales les plus fréquemment transférées ou déléguées ont été les aides attribuées au titre du fonds de solidarité pour le logement (FSL), les aides aux jeunes en difficulté (FAJ) et les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu.

Le législateur a souhaité que ce même mécanisme s'applique aux métropoles nouvellement créées par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Elles doivent donc de la même manière engager des négociations avec leur département, en vue de conclure des conventions avant le 1^{er} janvier de la deuxième année qui

suit celle de leur création, soit au 1^{er} janvier 2019, soit au 1^{er} janvier 2020. A l'échéance du 1^{er} janvier 2019, l'Indre-et-Loire et le Loiret ont enregistré les signatures des conventions prévues entre les exécutifs départementaux et métropolitains. Le sujet est toujours en cours dans les autres départements concernés.

Il existe également des mécanismes de délégation par matières.

1. Dans le domaine des transports

Depuis le 1^{er} septembre 2017, par l'effet de l'article 15 de la loi NOTRe, les régions sont compétentes, en lieu et place des départements, pour organiser les services de transports scolaires. Les régions ont, depuis cette date, la possibilité de confier par convention, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires au département ou à des communes, des EPCI, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales conformément aux dispositions de l'article L. 3111-9 du code des transports.

De la même manière, les régions sont compétentes, en lieu et place des départements, depuis le 1^{er} janvier 2017, pour organiser les services de transport non urbain. Les régions peuvent ainsi déléguer cette compétence à toute autre collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales.

Enfin, l'application de l'article L.1111-8 du CGCT aux autres modes de transport s'est intensifiée du fait de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions. Ainsi, la gestion de certaines activités comme les liaisons aériennes ou les transports lacustres, soutenues financièrement par le département, a nécessité le concours de délégations de compétence de la part de collectivités intéressées au maintien de la gestion départementale. Ces collectivités peuvent indiquer dans la convention de délégation de compétence les dispositions financières permettant le bon fonctionnement de ces services délégués.

2. Dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI)

Par dérogation à la règle qui veut qu'un EPCI ne puisse déléguer l'exercice de ses compétences, le V de l'article L. 213-12 du code de l'environnement permet aux EPCI attributaires de la compétence GEMAPI de la déléguer à des syndicats mixtes constitués sous la forme d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ou d'établissements publics territoriaux de bassin. La délégation est régie par une convention et peut porter sur tout ou partie de la compétence. Ces dispositions ont ainsi, par exemple, permis, fin 2017, à la communauté de communes de Marenne-Adour-Côte-Sud de déléguer à l'Institution Adour, établissement public territorial de bassin en charge de la gestion du fleuve Adour et de ses affluents, les items n°1 (aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique) et 5 (protection contre les inondations) de la compétence GEMAPI, au titre de l'article L. 1111-8 du CGCT. De la même manière, fin 2018, dans le cadre du syndicat mixte des vallées de l'Orb et du Libron, établissement public territorial de bassin en charge de la gestion des vallées de l'Orb et du Libron, trois conventions de délégation de l'item n° 2 (entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau) de la compétence GEMAPI étaient à l'étude, avec la communauté d'agglomération Béziers Méditerranée et les communautés de communes de Sud-Hérault et de La Domitienne.

3. Dans le domaine du numérique

Aux termes du I de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales peut déléguer à un syndicat mixte incluant au moins une région ou un département tout ou partie de la compétence relative à un ou plusieurs réseaux de communications électroniques, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du même code. Ces dispositions ont par exemple permis à la communauté d'agglomération du Grand Cahors, courant 2018, de déléguer au syndicat mixte Lot numérique, au visa, notamment des articles L. 1425-1 et L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, une partie de sa compétence en matière d'aménagement numérique, ou encore à la communauté d'agglomération de Sénart de déléguer partiellement cette même compétence au syndicat mixte Seine-et-Marne numérique, fin 2015.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Un rapport public produit par l'inspection générale de l'administration (IGA) en 2017 est venu illustrer et analyser la mise en œuvre de ces délégations de compétence³⁸. Le bilan tiré par ce rapport est modeste. Il n'est pas possible de donner un bilan chiffré du nombre de conventions conclues en vertu du mécanisme de l'article L.1111-8 du code général des collectivités territoriales mais la délégation de compétences reste peu utilisée globalement. Les résultats consignés à l'annexe n°4 du rapport précité, établissant un bilan de l'utilisation des différents mécanismes de délégations de compétences suite à un questionnaire adressé aux régions, corroborent ce constat. Seul le mécanisme de l'article 90 de la loi NOTRe codifié au IV de l'article L.5217-2 du code général des collectivités territoriales, qui impose des transferts ou des délégations de compétences des départements vers les métropoles a été utilisé dans toutes les régions concernées par sa mise en œuvre.

Plusieurs facteurs explicatifs à ce manque d'intérêt des collectivités, ont été mis en avant notamment le fait que la délégation puisse être vue par certaines collectivités comme *« l'exercice d'une manière de tutelle du délégant sur le délégataire »*.

Mais selon l'IGA, le facteur le plus handicapant demeure pour nombre d'acteurs locaux *« le sentiment que cet outil a été conçu comme un outil de clarification et de rationalisation des compétences locales, par défaut, une forme d'évitement et a minima de retardement de transfert de compétences »*.

Il paraît ainsi possible de tirer la conclusion de ce constat dressé par l'IGA que, si la délégation de compétences est un outil utile qui permet de faciliter l'exercice différencié des compétences sur le territoire, il ne peut suffire, à lui seul, à satisfaire un droit à la différenciation territoriale.

³⁸ « délégation de compétences et conférence territoriale de l'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale », IGA n° 16119-R, mai 2017

Pour autant, avec la suppression de la clause de compétence générale des régions et des départements résultant de la loi NOTRe qui a profondément remanié l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences, ce mécanisme reste une modalité alternative d'exercice des compétences à la main des collectivités territoriales dans le respect du principe de libre administration.

A divers égards, lorsque les collectivités choisissent d'y recourir, la délégation de compétence est certainement gage de souplesse. En permettant de confier à une collectivité délégataire l'exercice d'une compétence d'attribution, elle traduit aussi l'ambition de cette dernière et les moyens qu'elle entend y consacrer pour l'assumer.

La mesure proposée tire les conséquences de son usage par les collectivités. La logique, en légiférant sur ce point, est autant celle de la cohérence des dispositifs entre eux que celle d'une souplesse accrue pour les acteurs locaux.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est d'apporter une souplesse supplémentaire à ce régime de délégations de compétence et de laisser délégant et délégataire s'accorder, par la voie conventionnelle, sur le périmètre de la délégation de compétence que le premier entend confier au second. Ce faisant, il s'agit également de donner une nouvelle dynamique au mécanisme de la délégation de compétences.

3. DISPOSITIF RETENU

Il s'agit d'introduire la possibilité pour une compétence dont une collectivité territoriale est attributaire d'être déléguée en partie à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

L'ouverture de la délégation de compétences à une sécabilité sera de nature à aligner le champ de l'exercice de la compétence déléguée sur d'autres modalités de la délégation qui prévoient déjà ce principe de divisibilité.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

La mesure législative proposée implique de modifier l'article L.1111-8 du code général des collectivités territoriales pour y préciser que la délégation pourra être mise en œuvre sur « *tout ou partie* » de la compétence déléguée. Cette formulation est déjà communément usitée à plusieurs reprises au sein du code général des collectivités territoriales, pour des formules de délégations développées supra mais également dans le cadre du mécanisme de droit commun de l'article L.5211-17 du même code en vue du transfert de compétences supplémentaires des communes membres vers leur EPCI de rattachement.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Cet article de loi ne crée aucune charge nouvelle pour les collectivités territoriales. Au contraire, il apportera de la souplesse aux dispositifs existants afin de les adapter aux territoires et aux réalités locales.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Article n° 18 : Permettre au département de verser des aides aux entreprises en dehors du champ de ses compétences en cas de catastrophe naturelle

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« loi NOTRe ») a clarifié la répartition des compétences en matière d'interventions économiques en faveur des entreprises. La région dispose d'une compétence exclusive pour définir les aides et régimes d'aides aux entreprises en vertu de l'article L. 1511-2 du CGCT, tandis que le bloc communal dispose d'une compétence exclusive dans le domaine des aides à l'immobilier d'entreprises, conformément à l'article L. 1511-3 du CGCT.

L'intervention autonome du département, lorsqu'elle n'est pas conditionnée à l'accord de la collectivité compétente, est principalement cantonnée aux aides aux professionnels de santé et aux aides à l'exploitation de salles de cinéma. Hormis dans le cadre restreint de la dérogation prévue par l'article L. 3232-1-2 du CGCT, le département ne peut pas accorder des aides aux entreprises prévues par l'article L. 1511-2 du CGCT. L'intervention du département est alors conditionnée à la conclusion d'une convention avec la région et se limite à la participation, par des subventions, au financement d'aides accordées par la région à certaines organisations de producteurs et des entreprises agricoles pour un objet précis. Cette intervention s'inscrit en outre dans le cadre du droit européen des aides d'Etat.

En matière d'immobilier d'entreprises, le département peut bénéficier, par convention avec le bloc communal, d'une délégation d'octroi de tout ou partie des aides qui l'autorise à financer ces aides.

Le département ne peut, par conséquent, décider d'accorder des aides aux entreprises situées sur une commune visée par un arrêté portant reconnaissance d'un état de catastrophe naturelle pris en application de l'article L. 125-1 du code des assurances et dont l'activité est significativement affectée en raison des dommages importants subis par son outil de production. Il peut s'agir d'entreprises ayant de réelles difficultés à redémarrer leur activité en raison, par exemple, de l'insalubrité ou de l'inaccessibilité des locaux, de la destruction ou de l'endommagement des moyens de production, la destruction ou de l'endommagement des stocks de fourniture ou de produits. L'aide est alors utilisée pour remettre en état les locaux ou les moyens de production, pour payer leurs charges fixes ou pour reconstituer un stock afin de redémarrer ou retrouver un niveau normal d'activité.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Les aides octroyées par les collectivités aux entreprises lors des catastrophes naturelles peuvent être des aides à l'entreprise relevant de la région ou des aides à l'immobilier d'entreprises (relocalisation, hébergement, rénovation de locaux,...) afin de leur permettre de redémarrer plus rapidement leur activité. Il est ainsi nécessaire d'entendre le dispositif permettant l'intervention du département comme dérogeant aux compétences exclusives des régions et du bloc communal telles qu'elles résultent des articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du CGCT. Cette dérogation permet de renforcer les capacités d'interventions financière des autres collectivités territoriales ou groupements compétents.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif visé est de permettre au département d'accorder des aides aux entreprises touchées par une catastrophe naturelle, relevant par définition de circonstances exceptionnelles, pour démultiplier les capacités d'interventions des autorités publiques.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

Un financement par le département « en complément » des aides accordées par la collectivité ou le groupement compétent, prévu par une convention sur le modèle de l'article L. 3232-1-2 du CGCT, reposant sur le principe du cofinancement, ne paraît pas compatible avec l'exigence de réactivité lorsque survient une catastrophe naturelle.

Pour cette même raison, l'instauration, par convention, d'une délégation de compétence spécifique n'a pas été retenue. En outre, celle-ci n'aurait pas permis l'intervention concomitante du délégant et du délégataire.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Il est proposé que le département puisse accorder des aides à des entreprises situées dans une commune reconnue en état de catastrophe naturelle. L'octroi des aides par le département nécessite toutefois d'être encadré.

Une convention entre le département et la collectivité territoriale ou le groupement compétent est obligatoire pour lui permettre d'intervenir. L'objectif de cette convention est en outre d'assurer la bonne coordination entre les différents intervenants accordant les aides dans un souci d'efficacité et de garantie du respect du droit européen des aides d'Etat.

Seules les entreprises dont au moins un établissement au moins se situe sur une commune visée par un arrêté portant reconnaissance d'un état de catastrophe naturelle et dont l'activité est significativement affectée en raison des dommages importants subis par son outil de production pourront être aidées par le département. Tous les types d'entreprises sont visés.

Les éléments que peut venir financer l'aide sont limitativement énumérés : l'aide doit permettre aux entreprises de remettre en état leurs locaux et moyens de production, de reconstituer un stock, d'indemniser une perte de revenu et de redémarrer leur activité. Cet encadrement de l'assiette éligible limite l'intervention du département aux seules réparations du préjudice lié à une catastrophe naturelle.

En précisant que ces aides sont octroyées « *en complément des autres dispositifs d'aides et d'indemnisation* », il s'agit d'indiquer que le montant de l'aide doit être déterminé en tenant compte des aides déjà perçues et des indemnités accordées par les assurances pour un même préjudice.

Autrement dit, le montant cumulé d'aide par une même entreprise et des indemnités versées pour le même objet par les assurances et de toute autre aide ne peut excéder la valeur du préjudice réellement constaté. Le cas échéant, l'entreprise procédera au remboursement de l'aide au redémarrage à hauteur de l'excédent constaté. Il s'agit principalement de compléter le dispositif assurantiel lorsque le préjudice n'est pas ou mal indemnisé.

Les formes que ces aides peuvent revêtir sont celles mentionnées par les articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du CGCT³⁹ dès lors que le droit de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat le prévoit. Toutefois, les aides accordées en de telles circonstances sont principalement des subventions, voire des prêts ou avances remboursables dans des conditions plus favorables que celles du marché.

L'objectif de l'encadrement prévu est de cibler l'intervention du département et de l'inscrire dans le droit européen des aides d'Etat.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article L.3231-3 du CGCT est rétabli.

³⁹ Il peut s'agir selon les cas de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché.

La disposition instaure une dérogation à la compétence exclusive des régions et du bloc communal en matière d'aides aux entreprises.

4.1.2 Articulation avec le droit de l'Union européenne

Les aides versées par les collectivités publiques aux entreprises et destinées à remédier aux conséquences d'une catastrophe naturelle sont encadrées par un régime d'aide spécifique en droit de l'Union européenne. Il s'agit essentiellement du régime n° SA.40424 relatif aux aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles pour la période 2014-2020. Ce régime est principalement utilisé par les régions et l'Etat.

Les aides versées par les départements devront respecter l'ensemble des conditions fixées par le régime européen, notamment :

- la forme de l'aide : l'aide peut prendre toute forme autorisée en droit français (subvention, avance, etc.) ;
- les bénéficiaires : tout type d'entreprise est éligible, y compris les entreprises en difficulté ;
- l'assiette des aides : les coûts admissibles sont les coûts résultant du préjudice subi comme conséquence directe de la calamité naturelle, tels qu'évalués par un expert indépendant. Ce préjudice peut inclure les dommages matériels causés aux actifs tels que les bâtiments, les équipements, les machines ou les stocks et les pertes de revenus dues à la suspension totale ou partielle de l'activité pendant une période n'excédant pas six mois à compter de la survenance de la calamité ;
- l'intensité de l'aide : l'aide et les autres sommes éventuellement perçues comme indemnisation du préjudice, notamment au titre de polices d'assurance, n'excèdent pas 100 % des coûts admissibles ;
- le montant maximal de l'aide : pas de montant maximal ;
- la limite dans le temps : l'aide est octroyée dans les 4 années qui suivent la survenance de l'événement.

Sans faire référence au régime d'aide SA.40424, la présente disposition s'en inspire très largement. En effet, celle-ci reprend les différents éléments susceptibles d'être compris dans l'assiette de l'aide : locaux (bâtiments), stocks, moyens de production (équipements), perte de revenu. Par ailleurs, la précision indiquant que l'aide départementale est versée « *en complément des autres dispositifs d'aides et d'indemnisation* » renvoie à la règle d'intensité selon laquelle le montant total des aides et indemnisation perçues, notamment au titre des polices d'assurance, ne peut excéder 100 % des coûts admissibles.

L'intervention du département sera donc strictement encadrée par le régime de droit européen applicable. L'aide qu'il versera devra ainsi tenir compte des indemnisations des assurances et des autres dispositifs d'aides éventuels (Etat, région...). L'utilisation d'autres régimes d'aide ou de la réglementation *de minimis* demeure possible dans les limites posées par l'article envisagé, à la condition de respecter la règle d'intensité prévue par le régime lorsque l'aide porte sur les mêmes coûts admissibles selon la règle de cumul classique. Il est à noter que ce régime d'aide ne couvre pas certains secteurs agricoles et de la pêche/aquaculture.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'intervention du département demeure facultative. Le montant des aides que le département concerné peut octroyer dépend du nombre d'entreprises qu'il entend aider du fait de l'intensité et de l'ampleur de la catastrophe naturelle.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Article n° 19 : Permettre de célébrer mariage et PACS dans toute mairie annexe d'une commune nouvelle

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GENERAL

1.1.1. L'exercice des fonctions d'officiers de l'état civil au sein des communes nouvelles

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales a créé la commune nouvelle afin de poursuivre l'objectif de réduction du nombre des communes opéré par la loi « dite Marcellin » du 16 juillet 1971 ayant créé les fusions de communes⁴⁰.

L'accélération de la création de communes nouvelles est manifeste depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

Entre 2010 et 2019, 2 508 communes se sont regroupées pour créer 774 communes nouvelles. En conséquence, au 1er janvier 2019, on dénombre 34 970 communes en France, dont 34 841 en métropole et 129 communes dans les DOM, soit 5 % de moins qu'au 1er janvier 2010. Ces 774 communes nouvelles sont plus nombreuses dans le quart Nord-Ouest de la France et plus particulièrement dans le Calvados, l'Eure, le Maine-et-Loire et la Manche. Elles sont plus peuplées que la moyenne des communes françaises. De plus, 3 communes nouvelles ont également été créées à la place de 6 communes depuis le 1er janvier 2019.

La création de communes nouvelles entraîne de plein droit, sauf délibération contraire, création de communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales des anciennes communes (art. L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales). Les communes nouvelles fonctionnent sur le même principe que les mairies d'arrondissement (art. L. 2313-17 du code général des collectivités territoriales). Seule la commune nouvelle a la qualité de collectivité territoriale (art. L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales) mais en revanche l'établissement des actes de l'état civil, la célébration des mariages et les autres activités confiées aux officiers de l'état civil (changement de prénom, PACS...) ne sont pas effectués au sein de la commune nouvelle mais dans les communes déléguées.

En effet, le maire de la commune déléguée est chargé, dans sa commune, des attributions relevant du maire de la commune en matière d'état civil. Ainsi, chaque commune déléguée dispose de registres des actes de l'état civil. Le maire délégué et ses adjoints sont officiers de

⁴⁰ Avant 2010, on distinguait les fusions simples entraînant la suppression des anciennes communes au profit d'une nouvelle commune, avec possibilité de prévoir le maintien d'annexe où sont établis des actes de l'état civil et les fusions comportant création de communes associées dont le fonctionnement est assimilable aux communes nouvelles actuelles.

l'état civil dans les limites de leur commune déléguée selon l'art. L. 2511-26 du code général des collectivités territoriales rendu applicable par l'article L. 2313-17 du même code.

La qualité d'officier de l'état civil attribuée à tout maire et adjoints au maire est naturellement dévolue au maire de la commune nouvelle et à ses adjoints. Toutefois la commune nouvelle ne disposant pas de service d'état civil, lequel est assuré par les communes déléguées, le maire de la commune nouvelle et ses adjoints ne peuvent célébrer un mariage que dans l'annexe de la mairie d'une des communes déléguées. En tant qu'adjoint au maire de la commune nouvelle, le maire délégué peut également célébrer un mariage dans toutes les mairies des communes déléguées de la commune nouvelle.

Actuellement lors de la création d'une commune nouvelle, il est possible, soit de maintenir des communes déléguées dans l'ensemble des communes constitutives, soit de n'en prévoir aucune selon l'article L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales. Celui-ci dispose également que « *Le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider la suppression des communes déléguées* », dès lors la suppression doit concerner l'ensemble des communes déléguées. En cas de suppression des communes déléguées, la gestion des activités des officiers de l'état civil est dès lors assurée par la mairie de la commune nouvelle.

1.1.2. Les règles de compétence territoriale en matière d'état civil et de PACS

L'ordonnance du 25 août 1539 sur le fait de la justice (dite ordonnance de Villers-Cotterêts) impose la tenue de registres paroissiaux qui consignent les baptêmes, mariages et décès. C'est par le décret de l'Assemblée législative du 20 septembre 1792 qu'est sécularisé l'état civil puisque seuls les registres municipaux font foi en justice.

Les actes de l'état civil sont les écrits dans lesquels l'autorité publique constate, d'une manière authentique, les principaux événements, d'où dépend l'état des personnes⁴¹. Le code civil connaît cinq actes de l'état civil : la naissance, la reconnaissance d'un enfant, le mariage, le décès et l'accouchement d'un enfant sans vie sont les événements enregistrés à l'état civil français. L'état civil a une finalité de police administrative et d'ordre public. La nécessité de constater régulièrement l'état civil des personnes est en effet une base essentielle de l'ordre social autant qu'un outil de gouvernance.

Ainsi, les articles 57, 79 et 79-1 du code civil disposent que les faits juridiques que sont la naissance, le décès et l'accouchement d'un enfant sans vie sont déclarés à l'officier de l'état civil du lieu où l'évènement est survenu.

L'article 316 du code civil précise que la reconnaissance est faite dans l'acte de naissance ou par acte reçu par tout officier de l'état civil ou par tout autre acte authentique.

Sauf cas d'empêchement grave, le mariage, acte juridique, est célébré dans la commune où l'un des deux futurs époux a son domicile ou sa résidence établie par un mois au moins d'habitation continue ou depuis la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux

⁴¹ Civ. 1^{re}, 14 juin 1983, Bull. civ. I, n° 174, Rev. crit. DIP 1984. 316

couples de personnes de même sexe, dans la commune de domicile ou de résidence de l'un de leurs parents.

Ces dispositions connaissent deux dérogations très particulières :

- lorsque les futurs époux de même sexe, dont l'un au moins a la nationalité française, ont leur domicile ou leur résidence dans un pays qui n'autorise pas le mariage entre deux personnes de même sexe et dans lequel les autorités diplomatiques et consulaires françaises ne peuvent procéder à sa célébration, le mariage est célébré publiquement par l'officier de l'état civil de la commune de naissance ou de dernière résidence de l'un des époux ou de la commune dans laquelle l'un de leurs parents a son domicile ou sa résidence établi depuis au moins un mois. A défaut, le mariage est célébré par l'officier de l'état civil de la commune de leur choix selon les dispositions de l'article 171-9 de code civil ;

- dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, le mariage de deux personnes de nationalité étrangère ne résidant pas sur le territoire national peut être célébré dans la commune de leur choix, sans condition de résidence de l'un ou l'autre des futurs époux dans ladite commune conformément à l'article 58 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

En outre la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle permet, sans remettre en cause les règles de compétence territoriale, aux maires de pouvoir célébrer des mariages dans un bâtiment communal autre que celui de la maison commune (art. L. 2121-30-1 du code général des collectivités territoriales). Ces dispositions permettent ainsi de valoriser certains bâtiments remarquables de la commune ou encore de disposer de bâtiments plus adaptés à la réception du public en particulier accessibles aux personnes handicapées.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, le pacte civil de solidarité est porté en mention sur l'acte de naissance de chaque partenaire et depuis le 1^{er} novembre 2017 date d'entrée en vigueur de l'article 48 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, le pacte civil de solidarité est enregistré devant l'officier de l'état civil de la commune dans laquelle les futurs partenaires fixent leur résidence commune ou, en cas d'empêchement grave devant l'officier de l'état civil de la commune où se trouve la résidence de l'une des parties (art. 515-3 du code civil) et non plus au greffe du tribunal d'instance.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

Si disposer d'un état civil est un droit fondamental, revendiqué dès l'Ancien Régime, le Conseil Constitutionnel n'a consacré aucun principe de valeur constitutionnelle en lien direct avec l'état civil.

S'agissant du niveau de norme, il peut être relevé que dans sa décision du 17 septembre 1964 (Dec. N° 64-30 L) le Conseil Constitutionnel a précisé qu'au titre de l'état des personnes, relèvent du niveau législatif, les dispositions relatives aux actes de l'état civil. Les actes de l'état civil sont ainsi régis par le titre II du Livre premier du code civil ainsi qu'à l'article 354.

Seules relèvent du niveau réglementaire, les règles générales régissant la tenue et la gestion de l'état civil communal qui sont prévues pour l'essentiel par le décret n°2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil.

L'institution du mariage constitue également pour chaque individu une liberté, la liberté matrimoniale, reconnue par le Conseil constitutionnel comme une composante de la liberté individuelle garantie par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (CC Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993). Le Conseil a également ajouté dans sa décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003 (*consid. 94*) que le respect de la liberté du mariage est une composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

Sur la nature juridique du PACS, le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 9 novembre 1999 (CC n° 99-419 DC) a rappelé que le PPACS est un contrat et ne relève pas de l'état et de la capacité des personnes. Il demeure sans incidence sur les autres titres du Livre Ier du code civil, notamment ceux relatifs aux actes d'état civil, à la filiation, à la filiation adoptive et à l'autorité parentale. Il ne crée en outre ni statut matrimonial, ni alliance. Les réformes successives opérées en 2006 puis plus récemment en 2016 n'ont pas modifié la nature du PACS.

Dans sa décision DC 2016-739 DC du 17 novembre 2016 relative à la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, le Conseil Constitutionnel a pu rappeler que les compétences confiées aux officiers de l'état civil, en l'espèce, en matière d'enregistrement des pactes civils de solidarité et de changement de prénom ou de nom sont exercées au nom de l'État. Par conséquent, les dispositions touchant aux missions exercées par les officiers de l'état civil ne peuvent donner lieu à compensation financière, les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution applicables aux collectivités territoriales n'étant pas applicables en l'espèce.

1.3 CADRE CONVENTIONNEL

La plupart des conventions internationales en matière d'état civil que ce soit celles de la Commission Internationale de l'État Civil ou encore les nombreux accords bilatéraux visent pour l'essentiel à faciliter les échanges internationaux entre services chargés de l'état civil et à simplifier la tâche des usagers dans leurs démarches relatives à l'état civil. Il en est de même pour le règlement (UE) 2016/1191 du 6 juillet 2016 visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012.

Il sera toutefois observé que deux conventions de l'ONU attachent un intérêt tout particulier à l'enregistrement des naissances et des mariages et *in fine* à la définition par chaque Etat de l'autorité compétente.

L'article 7. 1 de la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 stipule que « *l'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux.* ».

La convention des Nations Unies sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages du 7 novembre 1962 prescrit, d'une part la célébration du mariage devant une autorité compétente (art. 1^{er}) et, d'autre part, l'enregistrement du mariage sur un registre officiel (art. 3).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Les règles de compétence territoriale des officiers de l'état civil au sein d'une commune nouvelle peuvent donner lieu à une certaine incompréhension de la part des usagers. En effet, quand bien même seule la commune nouvelle dispose de la qualité de collectivité territoriale, l'état civil demeure géré par les communes déléguées. L'absence de lisibilité s'accroît particulièrement lorsque l'hôtel de ville de la commune nouvelle héberge également le service public de l'état civil d'une de ses communes déléguées. Ainsi certains usagers ont pu déplorer de ne pas pouvoir s'unir ou se PACSer à la maison commune de la commune nouvelle mais devoir le faire dans la mairie de la commune déléguée de leur domicile. Ils ont pu estimer être défavorisés par rapport aux habitants de la commune déléguée disposant des infrastructures de la commune nouvelle.

Les difficultés d'identification des autorités compétentes au sein des communes nouvelles s'accroissent avec la mutualisation des services aux citoyens. Le décret n° 2017-890 du 6 mai 2017 susmentionné a permis en effet aux communes déléguées au sein d'une commune nouvelle de mutualiser la gestion de leur état civil respectif en permettant à un usager de pouvoir solliciter la copie ou l'extrait de son acte d'état civil établi dans une commune déléguée auprès d'une autre commune déléguée de la commune nouvelle.

Enfin, le maintien d'un service de l'état civil dans chaque commune déléguée génère d'importantes contraintes matérielles et humaines. Or toutes les communes déléguées ne sont pas dimensionnées de la même manière.

Il est apparu nécessaire de permettre d'assouplir certaines règles de compétences territoriales afin de permettre aux plus communes déléguées les plus importantes de prendre en charge l'enregistrement de la majorité des mariages et des PACS.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit ici de permettre, pour la célébration des mariages et l'enregistrement des PACS, aux habitants d'une commune nouvelle de pouvoir disposer de l'ensemble des infrastructures situées sur sa commune sans être cantonné à la commune déléguée dans laquelle il réside. Cette disposition permet une meilleure redistribution du service public de l'état civil en fonction de la capacité de chaque commune déléguée.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS NON RETENUES

Affranchir tous les actes de l'état civil des règles de compétence territoriale apparaît déraisonnable. En effet, il n'est pas envisageable de permettre à un officier de l'état civil d'une commune déléguée d'enregistrer les naissances et les décès survenus en dehors de son territoire sauf à porter atteinte à la fiabilité et à l'authenticité des actes de l'état civil. En effet, l'officier de l'état civil est comptable des faits survenus dans sa commune et que la loi lui impose de constater par acte authentique.

Au surplus, un tel dispositif complexifierait tout autant la délivrance d'un acte de l'état civil puisqu'il supposerait que le demandeur d'acte ait connaissance outre le lieu de naissance ou de décès du lieu d'enregistrement de l'acte sollicité.

Pour les mêmes raisons, il n'est pas non plus envisageable de prévoir que seules certaines communes déléguées puissent établir les actes de l'état civil tandis que d'autres soient dépourvus de service état civil. En effet, le maintien d'une commune déléguée et a fortiori d'un maire délégué, officier de l'état civil de plein droit, génèrent les attributions en matière d'état civil dévolues par la loi.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Il est proposé de clarifier l'article L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales quant aux compétences territoriales de l'officier de l'état civil telles que définies par le code civil et rappelées supra.

En outre, il est proposé de permettre la célébration du mariage dans l'une des communes déléguées pour autant que les époux ou l'un d'eux ou les parents des époux ou l'un d'eux justifie d'un domicile ou d'une résidence dans la commune nouvelle. De même pour le PACS, il est proposé de permettre l'enregistrement du PACS dans une commune déléguée pour autant que les partenaires justifient d'une résidence commune au sein de la commune nouvelle.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Ce dispositif vient préciser les règles de compétence des officiers de l'état civil à l'article L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales en conformité avec les dispositions du code civil. Il aménage également ces règles pour la célébration des mariages et l'enregistrement des PACS au sein de la commune nouvelle.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Cette mesure concerne une très forte majorité des 777 communes nouvelles créées depuis 2010 regroupant 2514 communes. Selon une estimation, seules 22 communes nouvelles sur les 239 créées entre le 2 janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2019 n'ont pas conservé des communes déléguées.

4.3 IMPACTS SOCIAUX

Ce dispositif simplifie les démarches des usagers pour la célébration des mariages et l'enregistrement des PACS, ces derniers pouvant s'adresser à tout service d'état civil de la commune nouvelle.

En assouplissant les règles de compétence territoriales, ce dispositif permet aux personnes en situation de handicap de choisir au sein de la commune nouvelle et non seulement au sein de leur commune déléguée un lieu de célébration de leur mariage et d'enregistrement de leur PACS plus adapté à leur handicap ou à celui de leur proches.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENE

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée entrera en vigueur dès la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure envisagée entrera en vigueur en métropole. S'agissant de l'outre-mer, des fusions de communes peuvent être réalisées en application du code général des collectivités territoriales seulement en Polynésie française, dans un cadre juridique distinct de celui qui s'applique en métropole.

À l'exception des communes de la Polynésie française (ci-dessous), les dispositions du chapitre III du titre 1er du livre 1er de la deuxième partie de la partie législative du code général des collectivités territoriales - articles L. 2113-1 à L. 2113-22 du CGCT, ne

s'appliquent pas en outre-mer.

Cela ressort de l'article L. 2561-1 du CGCT s'agissant de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion, de l'article L. 2564-3 du CGCT s'agissant de Mayotte et de l'article L. 2571-2 du CGCT s'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon. .

De même, ces dispositions ne sont applicables ni à Saint-Barthélemy d'après les articles L.O. 6213-6 et L.O. 6213-7 du CGCT, ni à Saint-Martin d'après les articles LO. 6313-6 et LO. 6313-7 du CGCT.

En Polynésie française, d'après l'article L.2573-3 du CGCT, les dispositions sur les fusions de commune dans leur version antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales sont applicables, sous réserve des adaptations prévues aux II à V de cet article (cf. article 16 de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 précitée).

CHAPITRE II - FLUIDIFIER LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES

Article n° 20 : instaurer un conseil de légalité sous forme d'une prise de position formelle

1. ÉTAT DES LIEUX

Le contrôle de légalité est une mission que l'article 72 de la Constitution confère au représentant de l'Etat dans le département. En effet, le dernier alinéa de l'article 72 prévoit que « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.* »

Corollaire de la libre administration des collectivités locales et contrepartie du processus de décentralisation, le contrôle de légalité permet, à travers l'intervention du préfet, et en amont de la phase juridictionnelle, de s'assurer de la conformité aux lois et aux règlements des actes pris par les collectivités territoriales et certains établissements publics.

Le préfet exerce un contrôle proportionné et adapté aux enjeux des actes dont la légalité est à vérifier. Ce contrôle implique, à travers le dialogue avec les collectivités, une mission de conseil en complément du contrôle en vue de réformer les décisions irrégulièrement élaborées ou d'en corriger les effets pour l'avenir, la réponse contentieuse ne devant pas être la voie à emprunter de manière systématique. Au-delà, le représentant de l'Etat exerce une fonction de conseil et d'assistance au profit des décideurs en amont de leur prise de décision, et ce, pour prévenir les éventuelles irrégularités et éviter que la sanction de la violation de la règle de droit et le rétablissement de l'ordonnancement juridique interviennent au terme de la voie contentieuse.

Aussi, le rôle de conseil et d'assistance s'inscrit-il pleinement dans la mission de contrôle et de respect des lois assignée par la Constitution au représentant de l'Etat.

Le mécanisme du rescrit administratif correspond, quant à lui, à une prise de position formelle de la part de l'administration sur l'application d'une règle de droit à une situation de fait donnée. La demande de rescrit est formulée dans le but d'obtenir de l'administration une réponse explicite qui lui est opposable.

Dans son étude du 26 mars 2014 *Le Rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, le Conseil d'Etat a précisé que le propre de cette prise de position formelle de l'administration est, qu'elle lui est opposable et qu'elle constitue, en cela, pour le bénéficiaire, la garantie future d'une restriction de la capacité de l'Etat d'agir à son encontre. Ce mécanisme original, d'abord appliqué dans le domaine fiscal, de la sécurité sociale et du contrôle douanier, a été progressivement étendu à partir de 2015, à d'autres secteurs, comme le droit de la

consommation, la domanialité, les règles de conformité des accords collectifs de travail. Ce mécanisme original, institué d'abord dans le domaine fiscal et codifié actuellement aux articles L. 80 A et L. 80 B du livre des procédures fiscales, a été étendu en 2005 dans le domaine de la sécurité sociale, puis dans le code des douanes.

Par la suite, l'ordonnance n° 2015-1628 du 10 décembre 2015 relative aux garanties consistant en une prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à la situation de fait ou au projet du demandeur, a élargi la pratique du rescrit administratif en introduisant des dispositifs de prises de position formelle de l'administration, dans de nombreux secteurs, tels que la consommation, l'utilisation du domaine public, le contrôle des structures des exploitants agricoles ou encore la conformité de certains accords en droit du travail.

Par exemple, pour le rescrit prévu en matière d'information sur les prix donnée aux consommateurs, l'administration apprécie, sur demande écrite, précise et complète de la part de professionnels de bonne foi, le caractère lisible et compréhensible de l'information, l'adaptation au produit du procédé et support d'information choisi, ou encore la pertinence des raisons qui empêchent de calculer le prix à l'avance et le caractère compréhensible du mode de calcul du prix. La prise de position formelle de l'administration l'engage et préserve le professionnel de toute sanction, même en cas d'erreur d'appréciation de l'administration. Le développement de tels dispositifs, créés par le législateur, impose de recourir à la loi.

Plus récemment, la pratique du rescrit administratif dans les relations entre l'Etat et les administrés a été généralisée par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (dite « loi ESSOC »).

Dans le domaine fiscal, jusqu'à fin 2016, il n'était pas possible de contester l'interprétation de l'administration fiscale dans le rescrit qu'elle avait établi. Dès lors, si l'interprétation faite par l'administration fiscale avait des conséquences fâcheuses pour le contribuable, la mise en cause de cette interprétation demeurait exclue. Par un arrêt du 2 décembre 2016 le Conseil d'Etat vient assouplir ce principe en y apportant une exception. Le Conseil d'Etat estime que la possibilité de contester la prise de position de l'Administration fiscale est ouverte au contribuable qui risque de subir des effets notables autres que fiscaux, d'être pénalisé sur le plan économique, ou de devoir renoncer à un projet ou le modifier. Il est question d'éviter que la position de l'Administration n'entraîne des contraintes trop lourdes pour le contribuable, au plan économique par exemple.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

En l'état du droit, les collectivités sollicitent fréquemment l'avis des services de la préfecture dans le cadre d'un conseil préalable non formalisé et non encadré réglementairement. Toutefois, ce conseil ne lie pas la préfecture.

Dans un objectif de sécurité juridique, étendre le rescrit aux collectivités territoriales dans leurs relations avec le représentant de l'Etat au titre du contrôle de légalité permettrait aux collectivités, sur un point de droit précis, d'obtenir une prise de position formelle de l'Etat à l'image de ce qui se fait déjà entre les usagers et l'administration.

Le contrôle de légalité est garanti par l'article 72 de la Constitution et ses modalités d'exercice sont définies dans la partie législative du code général des collectivités territoriales, par suite, l'instauration d'une pratique de rescrit dans ce cadre nécessite de recourir à la loi.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Afin de fluidifier les relations des collectivités avec l'Etat, l'article envisagé vise à instaurer, sur la base d'un mécanisme similaire à celui prévu par la loi « ESSOC » susmentionnée, un principe de rescrit administratif au profit des collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences.

Ce nouveau mécanisme vise à moderniser les relations que l'Etat entretient avec ses partenaires que sont les collectivités territoriales. Il a pour but de faciliter leur intervention sur les territoires par l'encouragement des projets et initiatives locales parfois complexes à mettre en œuvre, en garantissant préalablement aux acteurs locaux que leurs actions s'inscrivent dans le respect du cadre juridique applicable. Il s'agit d'offrir aux collectivités territoriales un nouvel instrument juridique en complément de la mission de conseil que les préfets assurent habituellement au titre du contrôle de légalité, et qui participe largement à la sécurisation de leurs actions.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

A l'instar du rescrit fiscal qui permet à un usager d'obtenir de l'administration du ministère chargé des finances une prise de position formelle, il aurait pu être envisagé de mettre en place un dispositif permettant aux collectivités, via le préfet, de saisir l'administration centrale concernée d'une demande. Cette option a été écartée dans la mesure où elle aurait eu pour effet de complexifier le processus, alors que les préfets sont habitués, dans leur mission de conseil des collectivités, à les accompagner afin d'améliorer la sécurité juridique et la légalité de leurs délibérations.

3.2 DISPOSITIF RETENU

La mesure envisagée étend la pratique du rescrit administratif aux relations entre l'Etat et les collectivités locales en permettant à ces dernières d'y recourir dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité que le préfet assure sur leurs actes.

Elle va permettre aux collectivités territoriales confrontées à une question de droit dans la mise en œuvre d'une norme pour l'exercice de leurs compétences de saisir le représentant de l'Etat, d'une demande de position formelle en vue de s'assurer au préalable de la légalité d'un projet de décision soulevant une difficulté juridique sérieuse. Le maire pourrait ainsi sécuriser sa décision en sollicitant une prise de position formelle.

Le dispositif exclut de fait les situations de demandes simples et habituelles de consultations juridiques. Il s'applique aux cas de prise de décisions techniquement complexes sur le plan du droit, qui nécessite, pour la collectivité territoriale, afin de limiter le risque de censure ultérieure de l'acte, d'obtenir une position circonstanciée sur l'interprétation d'une norme législative ou réglementaire, y compris nouvelle.

La position formelle exprimée par le préfet lui est rendue opposable au stade du contrôle de légalité de l'acte. En effet, si ce dernier a été pris conformément à la position rendue, le préfet perd la faculté de mettre en œuvre la procédure du déferé préfectoral prévue aux articles L2131-6, L3132-1 et L4142-1 du code générale des collectivités territoriales pour le contester.

Toutefois, l'opposabilité de la décision formelle ne produit d'effet vis-à-vis du représentant de l'Etat, dans l'exercice du contrôle de légalité que pour les éléments de droits soulevés dans la demande et explicités dans de position formelle.

Dans l'hypothèse où, la décision définitivement adoptée par la collectivité territoriale, présente des fragilités juridiques sans rapport avec les points droits de la position formelle du représentant de l'Etat, ou encore en cas de changement de circonstances, ce dernier retrouve sa faculté d'exercer l'action contentieuse prévue par le code général des collectivités territoriales.

Le représentant de l'Etat étant le garant des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect lois, cette mission constitutionnelle réservée au préfet est préservé par la présente disposition qui encadre strictement les conditions de mise en œuvre du nouveau dispositif.

Il est prévu que l'ensemble des actes locaux pris à la suite d'une position formelle, qu'ils soient ou non conformes à cette dernière demeurent soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat, garantie procédurale qui conditionne leur caractère exécutoire.

Ensuite, l'ensemble des actes qui auront été pris non conformément au contenu du rescrit de légalité rendu par le représentant de l'Etat et ceux qui comporteront des illégalités sans lien avec le point de droit exprimé dans le cadre du rescrit, seront susceptibles, en cas de doute sur leur légalité, d'être déferés dans les conditions de droit commun. Le préfet est maintenu dans ses prérogatives constitutionnelles.

En outre, la demande de rescrit de légalité adressée au préfet répond à certaines exigences formelles. La sollicitation est écrite, porte sur une demande précise qui pose clairement le point juridique à trancher et s'accompagne des éléments de droit et de faits nécessaires, pour que l'Etat ait la garantie d'être complètement éclairé dans sa prise de position. Le projet de texte subordonne la recevabilité du rescrit à la transmission obligatoire au préfet, à l'appui de la demande, de la question posée ainsi que du projet de décision.

Enfin, s'agissant d'une procédure spécifique appliquée à l'exercice des pouvoirs constitutionnellement reconnus au préfet, il est dérogé à la règle « du silence vaut acceptation » posée par l'article L231-1 du code des relations entre le public et l'administration. Dans l'hypothèse où le préfet garde le silence sur la demande de position formelle, aux termes d'un délai de quatre mois suivant sa saisine, son silence vaut absence de prise de position formelle.

Les préfets seront chargés de faire remonter à l'administration centrale toute question d'une sensibilité particulière ou nouvelle, devant faire l'objet par l'Etat d'une harmonisation de sa doctrine en la matière.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Le dispositif s'inscrit dans un nouvel article L. 1116-1 au sein de la première partie du code général des collectivités territoriales consacrée aux principes généraux de la décentralisation et au principe de libre administration.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La mesure, en ce qu'elle constitue, un outil de prévention des risques juridiques liés à l'édition de décisions complexes, conduit à consolider leur régularité dans des délais raisonnables. Elle assure pour l'avenir un environnement plus sécurisé pour les projets à enjeux des collectivités territoriales. La mesure aura donc un impact positif immédiat sur l'activité économique des porteurs de projets et globalement sur l'activité des acteurs économiques.

Enfin, le dispositif, qui ne relève que des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, ne remet pas en cause, l'exercice, dans les conditions de droit commun, du droit au recours direct, ouvert à toutes personnes physiques ou morales qui s'estiment lésées par un acte local.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Depuis la mise en œuvre en 2015 du plan préfecture nouvelle génération, les services du contrôle de légalité des préfectures ont été dotés de moyens supplémentaires. D'une part, leurs capacités d'expertise ont été renforcées par le déploiement d'un plan national de formation spécifique au contrôle de légalité. Ces formations sont aujourd'hui opérationnelles (plus de 1500 formations suivies) et intégrées de manière permanente par le ministère de l'intérieur dans son offre nationale de formation.

D'autre part, des effectifs supplémentaires de 146 ETPT ont été redéployés sur la mission.

Les préfectures qui connaissent depuis 2015 sur la missions de contrôle de légalité une progression continue de leurs effectifs (1056 ETPT en 2018, 1011 en 2017, 966 en 2016 et 943 en 2015), disposent, à ce jour, de la capacité de faire face au traitement de ces futures demandes.

En outre, les préfectures disposent depuis 2016, de moyens de soutien en expertise supplémentaires de la part de l'administration centrale : renforcement de l'animation du réseau via des visites en préfectures, création au sein du pôle d'appui au contrôle de légalité de Lyon (PIACL) d'une nouvelle chambre dédiée à l'appui juridique aux dossiers complexes, forum d'échanges dématérialisés entre agents.

En tout état de cause, la charge d'expertise induite par le traitement de ces nouvelles demandes sera nécessairement en partie compensée par les mesures de simplification des procédures administratives de contrôle des actes puisque les actes ayant fait l'objet d'une prise de position formelle feront l'objet d'un contrôle allégé et ne seront dans la grande majorité des cas pas déférés, ce qui diminuera le nombre de dossiers contentieux. La phase de conseil sur ces actes sera également supprimée et remplacée par cette demande de prise de position formelle.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée entrera en vigueur dès la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure envisagée s'appliquera sur l'ensemble du territoire de la République française, à l'exception de celles pour lesquelles une disposition organique s'impose.

5.2.3 Texte d'application

Un décret en Conseil d'Etat viendra en tant que de besoin préciser les modalités d'application des nouvelles dispositions de l'article L. 1116-1 du code général des collectivités territoriales.

Article n° 21 : Conditions d'exercice des droits de priorité et de préemption, à l'intérieur du périmètre d'une opération d'intérêt national

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les droits de priorité et de préemption constituent des outils d'acquisition foncière, à la disposition notamment des collectivités territoriales. Ils permettent à leurs titulaires ou délégataires d'acquérir les terrains nécessaires à la réalisation d'opérations d'intérêt général ou à la constitution de réserves foncières en vue de telles opérations. L'exercice du droit de préemption permet notamment de maîtriser la valeur du foncier, ce qui contribue à équilibrer le bilan des opérations d'aménagement. Dans certaines circonstances, il en va même de la faisabilité d'opérations comportant la réalisation de plusieurs centaines de logements et la construction d'équipements publics telle une école.

En l'occurrence, la nécessité publique réside dans le besoin d'acquérir des terrains pour la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction répondant aux objectifs d'intérêt général énumérés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, à savoir *« mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, favoriser le développement des loisirs et du tourisme, réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels »*.

Le droit de priorité, prévu aux articles L. 240-1 et suivants du code de l'urbanisme, permet ainsi aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou à leurs délégataires d'acquérir, en amont de leur mise en vente, des terrains cédés par l'État, par des sociétés dont il détient la majorité du capital ou par certains de ces établissements publics. Cette procédure n'est pas nouvelle. Le droit de priorité a ainsi été instauré par la loi n°91-662 du 13 juillet 1991 « d'orientation pour la ville » (LOV). Concrètement, les communes et les EPCI bénéficiant de cette prérogative, ou leurs délégataires, se voient proposer l'acquisition de terrains de l'État ou de ses établissements publics avant l'engagement des procédures de cessions, via la notification d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) indiquant le prix de vente estimé par le directeur départemental des finances publiques. La commune ou l'EPCI peut, dans un délai de deux mois à compter de cette notification, décider d'acquérir le terrain au prix déclaré ou proposer de l'acquérir à un prix inférieur. En cas de désaccord, la commune ou l'EPCI peut saisir le juge de l'expropriation afin que ce dernier fixe le prix du terrain.

Le droit de préemption est encore plus ancien que le droit de priorité. On en trouve ainsi notamment trace dans la loi n°75-1328 «portant réforme de la politique foncière». Ces droits de préemption, notamment le droit de préemption urbain (DPU) et le droit de préemption en zone d'aménagement différé (ZAD) prévus aux articles L. 210-1 et suivants du code de

l'urbanisme, permettent à leur titulaire ou à leur délégataire de se substituer à l'acquéreur d'un bien mis en vente par son propriétaire. Le propriétaire doit ainsi déposer en mairie une DIA comprenant indication du prix de cession. Le titulaire ou le délégataire du droit de préemption dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de cette DIA pour se prononcer. Ce dernier peut notamment offrir d'acquérir le bien à un prix qu'il propose. En cas de désaccord sur ce prix de cession, le juge de l'expropriation peut être saisi.

L'exercice de ces prérogatives a vocation à être adapté au sein du périmètre des opérations d'intérêt national (OIN). Il ne doit pas en effet nuire à la fourniture de terrains pour la réalisation de ces opérations ambitieuses et, au-delà, à la satisfaction des objectifs poursuivis, dans le cadre de ce dispositif, par l'État en lien avec les collectivités territoriales.

L'exercice de leurs droits de priorité et de préemption permet aux collectivités d'acquérir des terrains pour leur projet d'aménagement à coûts maîtrisés.

Cela leur permet notamment d'anticiper les phénomènes de spéculation en constituant en amont des réserves foncières afin d'éviter de subir une augmentation du coût du foncier inhérente à l'annonce de tout projet public.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les droits de priorité et de préemption ont des répercussions sur l'exercice par le vendeur de son droit de propriété, qui doivent être justifiées par une nécessité publique conformément aux dispositions de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le recours à la loi est nécessaire pour préciser les conditions d'exercice des droits de priorité et de préemption, à l'intérieur du périmètre d'une OIN.

L'article L. 213-1 du code de l'urbanisme dispose en effet que les aliénations de terrains par l'Etat, par ses établissements publics ou par des sociétés dont il détient la majorité du capital de terrains, en vue de la réalisation d'une OIN, ne sont pas soumises au DPU et au droit de préemption en ZAD ou en périmètre provisoire de ZAD. Par ailleurs, l'article L. 240-2 du code de l'urbanisme prévoit que le droit de priorité n'est pas applicable, en cas d'aliénation en vue de réaliser une OIN.

Cependant l'article L.102-13 du code de l'urbanisme, qui récapitule les effets juridiques déclenchés par la qualification d'intérêt national d'une opération, indique seulement que les droits de préemption et de priorité ne peuvent être exercés en OIN, sans plus de précision.

Ces dispositions ont pu être lues comme entrant en contradiction avec le troisième alinéa de l'article L. 240-2 du même code, qui prévoit que le droit de priorité ne s'applique pas en OIN, mais uniquement si les terrains cédés par l'État ou certains de ses établissements publics sont nécessaires à la réalisation de l'opération, ainsi qu'avec les dispositions de l'article L. 213-1, selon lesquelles le droit de préemption s'exerce en OIN, sauf en cas de cession de terrains nécessaires à l'OIN par l'État, par ses établissements publics et par des sociétés dont il détient la majorité du capital. Or cette lecture est contraire à l'intention du législateur, qui n'a pas souhaité modifier le droit existant à l'article L. 102-13.

Il est donc nécessaire de légiférer, afin de clarifier les dispositions de l'article L.102-13 du code de l'urbanisme, pour lever toute ambiguïté de lecture.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est de permettre aux titulaires ou aux délégataires des droits de priorité et de préemption d'exercer leurs prérogatives en OIN en toute sécurité juridique, pour acquérir des terrains en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction à court ou moyen terme.

Ainsi, les communes et les EPCI, ou leurs délégataires, bénéficieront sans ambiguïté d'un droit de priorité pour l'acquisition de foncier aliéné par l'État, par des sociétés dont il détient la majorité du capital ou par certains de ces établissements publics, à condition que les terrains concernés ne soient pas nécessaires à la réalisation de l'OIN. Le DPU et le droit de préemption en ZAD ou pré-ZAD pourront être exercés, dès lors que les terrains aliénés n'appartiennent pas à l'État, à un de ses établissements publics ou à une société dont il détient la majorité du capital ou bien s'il s'agit de terrains appartenant certes à ces derniers mais non nécessaires à la réalisation de l'OIN.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il avait été envisagé que l'administration rappelle par une instruction le mécanisme applicable pour l'exercice des droits de préemption et de priorité à l'intérieur du périmètre des OIN, à la suite de l'adoption de l'article L.102-13 du code de l'urbanisme, en lien avec les articles L.213-1 et L.240-2 du même code.

3.2. OPTION RETENUE

Compte tenu des objectifs d'amélioration de la lisibilité du droit et de sécurisation juridique des opérations, il a été retenu une modification des dispositions de l'article L. 102-13, destinée à le préciser afin de lever toute ambiguïté de lecture.

Il est ainsi expressément rappelé que les droits de priorité et de préemption sont applicables en OIN dans les conditions d'ores et déjà prévues respectivement aux articles L.213-1 et L.240-2 susmentionnés sans que le code de l'urbanisme ne donne prise à des interprétations contraires susceptibles de fonder des recours contentieux notamment contre les décisions de préemption.

4. IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article L. 102-13 du code de l'urbanisme est modifié.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les droits de priorité et de préemption permettent aux collectivités d'acquérir du foncier pour leurs projets d'aménagement et à prix maîtrisé.

La mesure leur permettra d'exercer cette prérogative sans ambiguïté et en toute sécurité juridique au sein des périmètres des OIN, sauf dans les cas prévus aux articles L. 213-1 et L.240-2 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire lorsque les terrains sont cédés par l'État, ou selon les cas par certains de ses établissements ou par des sociétés dont il détient la majorité du capital, en vue de la réalisation de l'opération d'intérêt supra-local.

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Si le droit de préemption est exercé, les vendeurs peuvent ne pas pouvoir vendre leur bien au prix convenu avec un acquéreur pressenti. Ce dernier est par ailleurs évincé. Dès lors, la clarification du champ d'application matériel du droit de préemption en OIN a un effet sur l'exercice de leur droit de propriété par les particuliers.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise au conseil national d'évaluation des normes qui a émis un avis favorable le 3 septembre 2019.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

1.1.1. 5.2.1. Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

1.1.2. 5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique en France métropolitaine et en Guyane.

Article n° 22 : Habilitations

1. ÉTAT DES LIEUX

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit plusieurs outils qui permettent aux collectivités territoriales et à leurs groupements de garantir l'accessibilité du citoyen à l'information sur les actes qu'elles prennent, de conférer à ceux-ci des effets juridiques et d'en assurer la conservation. En l'état actuel du droit, quatre principaux outils, qui ont des finalités différentes et ne s'appliquent pas à toutes les catégories de collectivités territoriales, permettent d'assurer la publicité des actes:

- le procès-verbal de l'assemblée délibérante, qui est établi à l'issue de chaque séance et qui peut être communiqué à toute personne qui en fait la demande, conformément aux dispositions des articles L. 2121-26 pour les communes, L. 3121-13 et L. 3121-17 pour les départements, L. 4132-12 et L. 4132-16 pour les régions et L. 5211-46 du CGCT pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- le compte-rendu de la séance, qui doit être affiché à titre d'information à la mairie pour les communes en application de l'article L. 2121-25 du CGCT, également applicable aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT, mais qui n'est pas prévu pour les départements et les régions;
- le registre des délibérations du conseil municipal et le registre des actes du maire prévus aux articles L. 2121-21, L. 2121-23, L. 2122-29 du CGCT, qui sont soumis à un formalisme extrêmement précis et doivent être tenus dans chaque commune et dans chaque EPCI par renvoi de l'article L. 5211-1 à des fins de conservation des actes, mais qui ne sont pas prévus pour les départements et les régions ;
- le recueil des actes administratifs, dans lequel sont publiés les délibérations et les arrêtés pris par l'exécutif local, dont la tenue est obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus (articles L. 2121-24 et L. 2122-29), pour les départements (article L. 3131-3), pour les régions (article L. 4141-3).

Ces documents ne répondent pas tous à des exigences de formalisme spécifique. La jurisprudence a admis que certains pouvaient être fusionnés. Les collectivités ne sont pas de surcroît toutes soumises aux mêmes obligations, en fonction de leur niveau et de leur population, et en pratique, elles fusionnent souvent les documents. Par exemple, pour la rédaction des procès-verbaux, les dispositions du code général des collectivités territoriales sont plus explicites pour les départements et les régions que pour les communes. En effet, les articles L. 3121-13 et L. 4132-12 du CGCT disposent que le procès-verbal de chaque séance des conseils départementaux et régionaux, rédigé par un des secrétaires, est arrêté au commencement de la séance suivante et est signé par le président et le secrétaire. Il contient les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs

opinions. En revanche, pour les communes, l'obligation de rédaction d'un procès-verbal de chaque séance du conseil municipal découle indirectement de la désignation du secrétariat de séance (article L. 2121-15 du CGCT) et du droit du public à demander communication des procès-verbaux (article L. 2121-26 du même code), sans détail sur leur forme et leur contenu.

A l'inverse, les communes sont soumises à l'obligation de rédiger un compte-rendu (article L. 2121-25), sans exigence non plus de formalisme spécifique, contrairement aux départements et aux régions.

Elles sont également soumises à l'obligation de tenir un registre des délibérations (article L. 2121-21), alors que la publication des délibérations des conseils départementaux et régionaux n'est pas soumise à un formalisme spécifique (articles L. 3121-17 et L. 4132-16 du CGCT).

Parallèlement, les communes de plus de 3 500 habitants, ainsi que les départements et les régions, doivent publier leurs délibérations dans un recueil des actes administratifs (articles L. 2121-24, L. 3131-3 et L. 4141-3 du CGCT).

Dès lors :

- Les communes de moins de 3 500 habitants doivent publier le contenu de leurs délibérations via un procès-verbal, un compte-rendu, un registre des délibérations ;
- Les communes de plus de 3 500 habitants doivent tenir un procès-verbal, un compte-rendu, un registre des délibérations, un recueil des actes administratifs ;
- Les départements et les régions doivent élaborer un procès-verbal et un recueil des actes administratifs.

Il peut sembler paradoxal que les communes, qui représentent certes le niveau de collectivité le plus proche du public, soient soumises à des obligations plus contraignantes que les départements et les régions. De plus, si le recours aux outils dématérialisés est admis, il l'est dans des conditions encadrées et avec un effet généralement limité qui revient à une formalité de mise en ligne complémentaire, la version papier des documents restant obligatoire.

En pratique, les collectivités fusionnent souvent ces différents supports : fusion du recueil des actes administratifs et du registre des délibérations par exemple pour des collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants.

Par ailleurs, le recours à ces différents outils de publicité des actes ne confère pas nécessairement d'effets juridiques à ces derniers. En effet, les formalités de publicité des actes, qui permettent de leur conférer un caractère exécutoire et de faire courir les délais de recours contentieux, sont soit l'affichage, soit la publication, conformément aux dispositions de l'article L. 2131-1 pour les communes, et des articles L. 3131-1 et L. 4141-1 pour les départements et les régions. Ainsi, parmi les quatre principaux outils recensés ci-dessus, seule la publication dans le recueil des actes administratifs permet de conférer un caractère exécutoire aux actes des collectivités territoriales, si elle est la première formalité de publicité accomplie avant un éventuel affichage des actes, et, s'agissant uniquement des actes pris par

les autorités départementales - et, par construction, régionales -, de déterminer le point de départ du délai de recours contentieux, comme l'a précisé le Conseil d'Etat⁴².

La haute juridiction a en effet tranché la question du point de départ du délai de recours contre les actes réglementaires des départements en déconnectant l'entrée en vigueur des actes, d'une part, et le point de départ du délai de recours contre ces derniers, d'autre part. Ainsi, si l'affichage d'un acte à l'hôtel du département suffit à lui faire acquérir un caractère exécutoire, il ne permet pas cependant, à lui seul, de faire courir le délai de recours : le Conseil d'Etat a jugé que la publication de l'acte au recueil des actes administratifs du département ou la mise en ligne des actes était nécessaire pour déclencher le délai de recours.

La décision confère donc une force juridique nouvelle à la publication, facultative en l'état du droit, des actes sous forme électronique, la rendant de nature à faire courir le délai de recours contre les actes des départements, si cette formalité est accomplie en sus de l'affichage. En effet, actuellement, la publication sous forme électronique ne confère pas à elle seule des effets juridiques aux actes : si elle intervient le même jour que l'affichage par voie papier, elle permet d'alléger la formalité d'affichage en autorisant uniquement un affichage par extraits, mais doit être doublée d'une publication par voie papier conformément aux dispositions des articles L. 2131-1 pour les communes (également applicables aux EPCI en vertu de l'article L. 5211-3), L. 3131-1 pour les départements et L. 4141-1 pour les régions.

Les EPCI sont, quant à eux, soumis à un régime de publicité spécifique, puisque dans ceux comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le dispositif des actes réglementaires pris par l'organe délibérant ou l'organe exécutif est transmis dans le mois pour affichage aux communes membres ou est publié dans un recueil des actes administratifs en vertu de l'article L. 5211-47 du CGCT.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

L'état du droit exposé ci-dessus met en lumière la complexité des dispositions relatives à la publicité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Actuellement, ce sont sur les communes, collectivités de proximité, que pèsent les obligations les plus contraignantes en matière de formalités de publicité. En effet, dans les communes de plus de 3 500 habitants, les délibérations du conseil municipal doivent être mentionnées ou publiées dans quatre outils différents, contre trois pour celles de moins de 3 500 habitants et seulement deux pour les départements et les régions.

Bien que ces outils aient des finalités différentes, il paraît envisageable d'en réduire le nombre, tant au regard, d'une part, de l'absence de définition explicite du contenu de certains d'entre eux (notamment le procès-verbal et le compte rendu) dans la loi et le règlement, et,

⁴² CE section, 3 décembre 2018, Ligue des droits de l'Homme, n° 409667, Lebon

d'autre part, des confusions entre les différents outils qui peuvent être opérées en pratique par les collectivités territoriales. La jurisprudence traditionnelle du Conseil d'État s'est d'ailleurs toujours montrée relativement souple vis-à-vis de ces pratiques.

De plus, il conviendrait d'harmoniser les obligations qui pèsent sur les différentes catégories de collectivités. Si un régime juridique différent entre les communes d'une part, les départements et les régions d'autre part, peut se concevoir en matière de publicité des actes, il est moins évident s'agissant de la conservation de ces actes.

Par ailleurs, au regard notamment de la décision du Conseil d'État du 3 décembre 2018 sur le départ du délai de recours, il semble nécessaire de préciser l'effet de la publication des actes par voie dématérialisée, afin de prendre en compte la généralisation de ce type de support et les avantages qu'il confère en termes de diffusion de l'information, tout en restant vigilant quant aux problématiques d'exclusion numérique.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente habilitation a pour objet de permettre au Gouvernement de prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de modifier les règles relatives à la publicité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements, à leur entrée en vigueur, au point de départ du délai de recours contentieux, dans le but de simplifier, de clarifier et d'harmoniser ces règles et de prendre en compte la dématérialisation.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

L'option de mentionner, dans le présent projet de loi, l'ensemble de dispositions du CGCT qu'il conviendrait de modifier a été écartée compte tenu non seulement de leur nombre et de leur complexité mais aussi de la nécessaire concertation à mener avec les représentants des associations d'élus locaux.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Il a été décidé de recourir, dans un délai de dix-huit mois suivant la promulgation du présent projet de loi, à une ordonnance afin de modifier l'ensemble des règles relatives à la publicité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements et à la prise en compte de la dématérialisation.

Toutes les modifications et adaptations du CGCT nécessaires pourront être envisagées grâce au travail de concertation qui sera mené avec les représentants des associations d'élus afin de

garantir la cohérence des dispositions applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements en matière de publicité des actes.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

L'analyse approfondie des incidences des mesures envisagées sera réalisée dans les fiches d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation. Les différents impacts seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Cependant, il peut d'ores et déjà être avancé que les dispositions envisagées conduiront à une modification du code général des collectivités territoriales.

5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION

Un délai de dix-huit mois est nécessaire en raison de la complexité des travaux à mener (état des lieux des textes et des pratiques, identification partagée des problèmes rencontrés et des solutions proposées) et de la concertation à mener avec les représentants des associations d'élus locaux.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance.

CHAPITRE III – SIMPLIFIER LE DROIT APPLICABLE AUX ELUS LOCAUX

Article n° 23 : Simplifications

1. ÉTAT DES LIEUX

Les règles régissant la gouvernance et le fonctionnement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale se sont accumulées au cours des dernières années. Il peut être cité en particulier :

L'article L. 5211-10-1 du code général des collectivités territoriales prévoit la mise en place d'un conseil de développement au sein des établissements publics de coopération intercommunale comportant plus de 20 000 habitants. Celui-ci est alors composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public.

L'article L. 2144-2 du même code prévoit que dans les communes de 100 000 habitants et plus, sont créées dans les quartiers des annexes de la mairie qui peuvent être communes à plusieurs quartiers.

L'article L. 5211-39-1 du même code prévoit que le président de l'EPCI à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres. Ce rapport comporte notamment un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat.

L'article 98 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a créé l'article L. 2224-17-1 au sein du code général des collectivités territoriales. Cet article prévoit, d'une part, l'obligation, en son premier alinéa, de tenir une comptabilité analytique s'agissant du service public de prévention et de gestion des déchets et d'autre part, aux alinéas deux et suivants, l'obligation pour le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale de présenter au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité de ce service public conformément à la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite « Loi Barnier » précisée par le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets. Suite à la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, c'est le décret n° 2015-1827 du 30 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets qui est venu préciser les éléments devant figurer dans ce rapport. L'article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales dispose que ce rapport, destiné à l'information des usagers et mis à la disposition du public, « *rend compte de la situation de la collectivité territoriale par rapport à l'atteinte des objectifs de prévention et de gestion des déchets fixés au niveau national. Il présente*

notamment la performance du service en terme de quantités d'ordures ménagères résiduelles et sa chronique d'évolution dans le temps ». Ce rapport « présente les recettes et les dépenses du service public de gestion des déchets par flux de déchet et par étape technique » et « précise, le cas échéant, (...) la performance énergétique des installations ». Présenté dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné, le rapport est mis à la disposition du public « dans les conditions prévues à l'article L. 1411-13 et sur le site internet de la collectivité ou, à défaut, du syndicat de collecte ».

L'article L. 141-1 du code de l'action sociale et des familles, issu de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007⁴³ modifiée par la loi n°2013-403 du 17 mai 2013⁴⁴, prévoit que le conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF) est créé par délibération du conseil municipal et que cette création est obligatoire dans les communes de plus de 50 000 habitants. Le CDDF est présidé par le maire ou son représentant au sens de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales. Il peut comprendre des représentants de l'Etat dont la liste est fixée par décret, des représentants des collectivités territoriales et des personnes œuvrant dans les domaines de l'action sociale, sanitaire et éducative, de l'insertion et de la prévention de la délinquance. Les informations communiquées, le cas échéant, à ses membres ne peuvent être divulguées à des tiers sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal. Le président du conseil pour les droits et devoirs des familles le réunit afin :

- d'entendre une famille, de l'informer de ses droits et devoirs envers l'enfant et de lui adresser des recommandations destinées à prévenir des comportements susceptibles de mettre l'enfant en danger ou de causer des troubles pour autrui ;
- d'examiner avec la famille les mesures d'aide à l'exercice de la fonction parentale susceptibles de lui être proposées et l'opportunité d'informer les professionnels de l'action sociale et les tiers intéressés des recommandations qui lui sont faites et, le cas échéant, des engagements qu'elle a pris dans le cadre d'un contrat de responsabilité parentale prévu à l'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles.

Le conseil pour les droits et devoirs des familles est informé de la conclusion d'un contrat de responsabilité parentale dans les conditions fixées par l'article L. 222-4-1 du même code ou d'une mesure d'assistance éducative ordonnée dans les conditions fixées à l'article 375 du code civil. Il est consulté par le maire lorsque celui-ci envisage de proposer un accompagnement parental prévu à l'article L. 141-2 du code de l'action sociale et des familles. Il peut, sans préjudice des dispositions prévues à l'article 375-9-1 du code civil, lorsque le suivi social ou les informations portées à sa connaissance font apparaître que la situation d'une famille ou d'un foyer est de nature à compromettre l'éducation des enfants, la stabilité familiale et qu'elle a des conséquences pour la tranquillité ou la sécurité publiques, proposer au maire de saisir le président du conseil départemental en vue de la mise en œuvre d'une mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale.

⁴³ loi n° 2007-297 du 5 mars 2007⁴³ relative à la prévention de la délinquance

⁴⁴ loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. Le conseil de développement et le schéma de mutualisation participant de l'administration des établissements publics de coopération intercommunale et les mairies annexes étant constitutives du fonctionnement des communes, les règles les concernant relèvent donc du domaine de la loi et leur modification nécessite également un recours à la loi.

En dépit du décret n° 2015-1827 du 30 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets, lequel modifie le contenu minimal du rapport annuel sur le prix et la qualité de ce service public, et la présence de guides rédigés par l'Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie, ce rapport reste complexe et lourd à rédiger pour les collectivités territoriales et leurs groupements. De plus, malgré la publicité sur le rapport requise par la loi, notamment sur le site Internet des communes et leurs groupements, les retours des citoyens sont peu nombreux, la difficulté de la lecture de ce document technique, faisant appel des éléments juridiques, comptables et financiers complexes, pouvant constituer un frein pour les non-spécialistes de ces questions. Il en résulte que, pour aussi précis et exhaustif qu'il soit, les efforts consentis par les élus locaux et leurs équipes pour bâtir ce rapport trouvent en définitive un faible écho. Par ailleurs, le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, actuellement en cours d'examen au Parlement, offrira un cadre renouvelé au service public de gestion des déchets, en concordance avec le droit européen et les objectifs contenus dans la feuille de route économique circulaire rendue publique par le Gouvernement le 23 avril 2018 et dont la majorité des mesures sont mises en œuvre ou en cours de mise en œuvre. Le projet de loi renouvelle ainsi les obligations en matière d'information des citoyens et de transparence du service public de gestion des déchets. Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public des gestions déchets apparaîtra au mieux redondant. La suppression des alinéas 2 à 8 de l'article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales est donc nécessaire pour réduire les contraintes pesant sur les maires et les présidents d'intercommunalité tout en maintenant la comptabilité analytique de service public de gestion des déchets.

S'agissant du conseil pour les droits et les devoirs des familles, cette disposition a, dès sa création, été régulièrement très discutée par les élus qui ont pu avoir des difficultés à identifier son articulation avec les outils de l'État en matière de prévention de la délinquance et les compétences du président du conseil départemental dans le champ de la protection de l'enfance. Douze ans après sa création, force est de constater que les CDDF sont peu mis en œuvre, y compris dans la strate des communes pour lesquelles sa mise en place est obligatoire. Ainsi, en 2015 un bilan à mi-parcours de la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017 a pu identifier que seuls 148 conseils pour les droits et devoirs des familles étaient en place. Lors des échanges que les services de la direction générale de la

cohésion sociale et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse ont pu avoir avec les collectivités sur l'absence de mise en œuvre de conseil pour les droits et devoirs des familles, il est régulièrement apparu un besoin de souplesse afin de pouvoir proposer un dispositif adaptable, pensé localement, permettant de répondre aux besoins identifiés sur le territoire, dans le cadre d'une stratégie globale en lien avec le conseil local (ou intercommunal) de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD/CISPD).

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent projet de loi vise à supprimer un certain nombre de règles dont il a été considéré qu'elles n'étaient pas indispensables au bon fonctionnement des structures. L'objectif est d'alléger les contraintes qui s'imposent aux collectivités et ainsi de simplifier l'environnement normatif des élus locaux.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

S'agissant des conseils de développement, leur suppression totale aurait pu être envisagée. Il a cependant été considéré que les élus, au vu des circonstances locales, pouvaient souhaiter créer un conseil de développement au sein de leur EPCI.

S'agissant du rapport relatif aux mutualisations de service entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres, sa suppression totale aurait pu être également envisagée. Il a cependant été considéré que les élus pouvaient souhaiter établir un schéma de mutualisation afin d'organiser l'exercice des compétences au sein de l'ensemble du périmètre de l'EPCI.

3.2 DISPOSITIF RETENU

La disposition envisagée assouplit certaines règles s'imposant aux communes et aux EPCI.

Tout d'abord, il rend facultatif l'établissement du conseil de développement. Si un EPCI juge opportun de créer un conseil, celui n'a alors plus à être consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable. De même, le conseil de développement, s'il est créé, n'a plus à établir un rapport d'activité.

Ensuite, l'article rend facultative la création d'annexes de la mairie dans les communes de 100 000 habitants et plus. Il permet ainsi aux communes considérées de choisir librement les modalités de leur organisation : accueil centralisé des habitants en un seul lieu ou multiplicité des accueils via les annexes de la mairie.

L'article rend également facultatif l'établissement du rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres. Il permet ainsi aux élus de déterminer, de la façon dont ils le souhaitent, soit par ce rapport, soit d'une autre manière, le cadre d'exercice des compétences.

La suppression des alinéas 2 à 8 de l'article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales dispensera les maires et présidents d'intercommunalité, ainsi que le conseil municipal ou l'assemblée délibérante qui étaient sollicités pour avis, de l'obligation d'élaborer un rapport annuel sur le service public des déchets, tâche qui leur était assignée au titre du service de prévention et de gestion des déchets. La suppression de cette obligation n'obèrera pas cependant la possibilité pour les collectivités de mettre en place un compte-rendu selon les formes et les modalités qu'elles jugeraient appropriées, en concordance avec la future loi relative à la lutte contre le gaspillage à l'économie circulaire. Cela sera laissé à leur libre appréciation. Le maintien du premier alinéa de l'article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales, lequel dispose que « *le service public de prévention et de gestion fait l'objet d'une comptabilité analytique* », préserve l'équilibre entre la nécessité d'avoir une connaissance précise des données relatives à ce service public et la volonté du Gouvernement de réduire les obligations normatives pesant sur les élus locaux et de faire confiance en leur capacité de communiquer auprès du public autour de ce service public.

En dernier lieu, le cadre de mise en œuvre des CDDF est assoupli en remplaçant un dispositif obligatoire mal compris et peu utilisé par un dispositif souple et incitatif, adapté aux spécificités locales. En effet, l'obligation d'installer un conseil pour les droits et devoirs des familles a pu apparaître comme contraignante et peu adaptée aux aspirations des élus locaux dans leurs relations aux administrés, notamment aux familles rencontrant des difficultés de comportements de leurs enfants.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Les articles L. 2144-2, L. 2224-17-1, L. 5211-10-1, L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales ainsi que l'article L. 141-1 du code de l'action sociale et des familles sont modifiés.

4.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

Les représentants des activités économiques étaient représentés au sein des conseils de développement dans les EPCI de plus de 20 000 habitants. La suppression du caractère obligatoire de la création de ces conseils de développement a pour conséquence que cette forme de leur représentation auprès de l'EPCI dépendra de la volonté de celui-ci de créer ledit conseil.

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La présente mesure simplifie l'environnement normatif des élus locaux et réduit le nombre des tâches imposées aux élus locaux.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La disposition est applicable dès l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Article n° 24 : Possibilité pour les collectivités territoriales de déroger au principe du financement minimal du maître d’ouvrage à hauteur de 20% du financement total, concernant les opérations effectuées sur du patrimoine non protégé.

1. ÉTAT DES LIEUX

L’article 104 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») a confirmé le caractère partagé de la compétence relative à la culture entre l’ensemble des collectivités territoriales. Les collectivités territoriales peuvent notamment exercer la fonction de maître d’ouvrage pour la conduite de projets d’investissement en matière de rénovation des monuments protégés au titre du code du patrimoine, ce qui constitue un levier d’action majeur en matière de compétence culturelle.

Le législateur a organisé, au III de l’article L.1111-10 du code général des collectivités territoriales, les modalités de participation financière des collectivités au titre de leur fonction de maître d’ouvrage. Il est ainsi prévu une contribution financière minimale de la collectivité maître d’ouvrage lorsqu’elle est partie prenante de projets de construction.

Ce minima est de 20% du montant total des financements apportés par les seules personnes publiques à ce projet, les apports des sociétés privées n’étant pas pris en compte dans le calcul du montant total, quelle qu’en soit la nature.

En matière patrimoniale, le législateur a défini des aménagements à cette règle. Ainsi, pour les projets d’investissement en matière de rénovation des monuments protégés au titre du code du patrimoine, cette participation minimale du maître d’ouvrage reste de 20 %, mais le préfet de département se voit reconnaître la possibilité d’accorder une dérogation à la collectivité qui souhaiterait subventionner l’opération pour un montant inférieur à 20% du montant total.

Le code du patrimoine définit le patrimoine à l’article L1 comme l’ « *ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique* ». Le livre VI du code du patrimoine protège des immeubles au titre des monuments historiques, des sites patrimoniaux remarquables ou des abords de monuments historiques.

Le patrimoine immobilier non protégé au titre du livre VI du code du patrimoine se définit comme « *l’ensemble des immeubles qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique, qui ne sont pas protégés au titre des monuments historiques, des sites patrimoniaux remarquables ou des abords de monuments historiques* ».

A l’occasion de l’examen du projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris⁴⁵, instituant une souscription nationale à cet effet, les débats

⁴⁵ NOR : MICX1911677L

parlementaires ont révélé toute l'importance accordée par les élus à l'entretien du patrimoine culturel relevant de la responsabilité des collectivités territoriales.

Dans ce contexte, se pose la question de permettre aux collectivités d'assurer, au quotidien, le maintien en bon état de leurs ouvrages, édifices et bien mobiliers non protégés qui constituent une part non négligeable de leur patrimoine.

Le Président de la République a confié en septembre 2017 à M. Stéphane Bern, une mission de recensement du patrimoine local en péril et de réflexion sur des financements innovants pour le restaurer. Cette mission a identifié plus de 2000 sites en danger, dont la sauvegarde a été jugée prioritaire.

L'action des collectivités territoriales en matière patrimoniale s'inscrit dans cette perspective.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Aux côtés du patrimoine public protégé au titre des monuments historiques qui rassemble, depuis la création de la commission des monuments historiques en 1837, plus de 44 000 ouvrages immobiliers et près de 300 000 objets mobiliers, coexiste un patrimoine non protégé. Le patrimoine non protégé au titre du livre VI du code du patrimoine, désigne notamment les immeubles labellisés "Fondation du patrimoine", "Architecture contemporaine remarquable", "Maisons des illustres", "Jardins remarquables", ainsi que les immeubles protégés par les plans locaux d'urbanisme au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme.

La Fondation du patrimoine, personne morale de droit privé à but non lucratif, créée par la loi n°96-590 du 2 juillet 1996 relative à la " Fondation du patrimoine "et reconnue d'utilité depuis le 18 avril 1997, a pour but de promouvoir la connaissance, la conservation et la mise en valeur du patrimoine national et notamment du patrimoine non protégé au titre des monuments historiques. Au travers du label, de la souscription publique et du mécénat d'entreprise, la Fondation du patrimoine accompagne les particuliers, les collectivités et les associations dans des projets de restauration du patrimoine, pris dans sa diversité : artistique, urbain, industriel, artisanal, lié à la mer, naturel, religieux, rural... Elle contribue à l'identification des édifices et des sites menacés de dégradation et de disparition. En 2016, elle a collecté 15,6 millions d'euros de dons.

S'agissant des collectivités territoriales, l'article 99 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a décentralisé au profit des conseils départementaux la gestion des crédits de l'Etat destinés à financer le patrimoine rural non protégé.

Ce patrimoine est constitué, aux termes de l'article 8 du décret n° 2005-837 du 20 juillet 2005 pris pour l'application de l'article 99 précité, par « *les édifices, publics ou privés, qui présentent un intérêt du point de vue de la mémoire attachée au cadre bâti des territoires ruraux ou de la préservation de savoir-faire ou qui abritent des objets ou décors protégés au titre des monuments historiques, situés dans des communes rurales et des zones urbaines de faible densité.* »

Il peut s'agir de maisons typiques d'une architecture locale, de fontaines, de moulins, présentant un intérêt vernaculaire, ethnographique, historique ou culturel. Il est difficile de dresser un inventaire chiffré de ce patrimoine, compte tenu de son hétérogénéité.

Cependant, le rapport d'activité 2018 du fonds patrimoine en péril⁴⁶ (ou « mission Stéphane Bern ») a identifié environ 800 monuments non protégés en péril (patrimoine religieux, châteaux, patrimoine agricole, artisanal ou industriel, maisons ou hôtels particuliers, patrimoine lié à l'eau, patrimoine militaire, objets...), dont environ 500 relèvent de la propriété des collectivités territoriales. Au-delà de ce recensement, la France compte environ 45 000 églises paroissiales (non compris les chapelles, temples, synagogues, mosquées), dont la plupart présentent un intérêt patrimonial, mais dont seulement une dizaine de milliers est protégée au titre des monuments historiques. Les communes ont donc à gérer (c'est à dire conserver et restaurer) environ 30 000 lieux de culte présentant un intérêt patrimonial, non protégés au titre des monuments historiques.

Il est à noter que la gestion des crédits du patrimoine rural non protégé par le département ne constitue pas une compétence en tant que telle. Chaque échelon de collectivité est fondé, en application de l'article 104 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui institue une compétence partagée en matière culturelle, à apporter un soutien financier aux opérations d'entretien du patrimoine non protégé, en complément des allocations de subventions opérées par les départements.

Les politiques culturelles se caractérisent, à l'instar des politiques sportives, par leur diversité adaptée aux caractéristiques et spécificités locales, mais aussi en matière culturelle, par l'attachement patrimonial et historique de la population à sa collectivité qui justifie que la compétence ne soit pas assignée à un échelon exclusif de collectivité.

Sur le fondement de cette compétence partagée, les départements et surtout les régions s'engagent dans des projets de mise en valeur du patrimoine, participant de l'attractivité de leur territoire. Il en va ainsi, par exemple, du tourisme patrimonial industriel dans le Nord à partir des mines et des bâtiments d'usine désaffectés.

Dans la mesure où les projets d'investissement sur la rénovation du patrimoine font appel à des procédures de passation de marchés publics, il est fréquent que les collectivités ne les assurent pas elles-mêmes directement, mais à travers leur rôle de maître d'ouvrage. Le dispositif mis en place par le III de l'article L.1111-10 du CGCT est ainsi central, dans la mesure où il vise à garantir une participation financière minimale des collectivités aux travaux réalisés dans ce cadre.

Ce dispositif, qui a montré toute son efficacité pour les opérations effectuées sur le patrimoine protégé, n'apporte toutefois pas aux collectivités la souplesse nécessaire dans l'exercice de leur fonction de maître d'ouvrage pour les opérations sur le patrimoine non protégé. Il apparaît dès lors nécessaire de compléter ce dispositif.

⁴⁶ https://www.missionbern.fr/documents/comptes_annuels_2018_mission_patrimoine.pdf

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée a pour objectif principal d'étendre la dérogation à la règle du financement minimal de 20%, dont peuvent bénéficier les collectivités pour les opérations de rénovation du patrimoine protégé sous réserve de l'accord du préfet de département, aux opérations concernant le patrimoine non protégé.

3. DISPOSITIF RETENU

Le dispositif envisagé maintient le seuil minimal de droit commun de 20%, qui a pour effet de responsabiliser les collectivités au regard des projets d'investissement dont elles entendent assurer la maîtrise d'ouvrage.

En revanche, il confie le soin au représentant de l'Etat dans le département d'apprécier les motifs qui conduisent les collectivités à souhaiter déroger à la règle de participation minimale des 20%.

Ces motifs peuvent être justifiés par l'urgence ou la nécessité publique, par exemple pour les opérations de rénovation d'un ouvrage menaçant ruine. Mais ils peuvent être également fondés sur la prise en compte objective d'une capacité financière limitée de la collectivité qui se porterait maître d'ouvrage d'une opération d'envergure sur du patrimoine non protégé.

Cette mesure répond aux enjeux d'opérationnalité et de souplesse qui président aux opérations de maîtrise d'ouvrage sur le patrimoine non protégé conduites par les collectivités territoriales, l'Etat pouvant également apporter sa contribution à ces opérations.

Cette mesure s'inscrit en outre en pleine complémentarité avec la compétence partagée des collectivités en matière culturelle, en renforçant la lisibilité de leurs interventions financières dans le cadre de leurs fonctions de maître d'ouvrage, par la distinction claire, établie par la loi, entre leur patrimoine protégé et leur patrimoine non protégé.

Cette mesure est cohérente avec les dispositions du décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement, avec lesquelles elle doit être mise en perspective.

Ce décret a supprimé le plafond qui existait dans le décret antérieur n° 99-1060 du 16 décembre 1999, lequel prévoyait que « *le montant de la subvention de l'Etat ne peut avoir pour effet de porter le montant des aides publiques directes à plus de 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable engagée par le demandeur (...)* »

Le décret, qui prévoit désormais que « *le montant définitif de la subvention ne peut avoir pour effet de porter le montant total des aides publiques au-delà du montant prévisionnel de la dépense subventionnable* », permet donc d'assouplir le cadre d'intervention de l'Etat dans des projets d'investissement dont les personnes publiques sont parties, sous maîtrise d'ouvrage d'une collectivité ou d'un groupement.

La suppression de ce plafond est sans incidence sur la participation de droit commun du maître d'ouvrage, collectivité territoriale ou groupement, visé au III de l'article L.1111-10 du CGCT, qui reste fixée à 20%.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Le III de l'article L. 1111-10 du CGCT est complété par la disposition suivante :

« Le représentant de l'État dans le département peut également accorder cette dérogation pour les opérations concernant le patrimoine non protégé, lorsqu'il l'estime justifié par l'urgence ou par la nécessité publique, ou lorsqu'il estime que la participation minimale est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage ».

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La présente disposition offre aux collectivités territoriales maîtres d'ouvrage une possibilité supplémentaire de déroger, sous l'autorité du représentant de l'Etat, à la règle du financement minimal de 20%, s'agissant des opérations de rénovation du patrimoine non protégé.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 APPLICATION DANS LE TEMPS

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 APPLICATION DANS L'ESPACE

La mesure s'applique sur le territoire de la République.

Les collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ne sont pas concernés par la présente disposition.

En effet, le III de l'article L.1111-10 du CGCT, dans sa rédaction issue de l'article 26 de la loi n°2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, exclut expressément l'application à ces territoires, de la règle du financement minimal du maître d'ouvrage d'un projet d'investissement.

Faute d'une mention expresse d'applicabilité, la présente disposition ne s'applique pas non plus :

- en Polynésie française (absence de mention expresse au titre Ier du livre VIII du CGCT) ;
- à Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie, régis par le principe de spécialité législative.

Article n° 25 : Obliger les collectivités à afficher les clés de financement des projets

1. ÉTAT DES LIEUX

Afin de mieux satisfaire l'attente légitime des citoyens et compte tenu de la part importante que les collectivités territoriales prennent à la dépense publique, l'article 107 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») est venue renforcer les obligations des collectivités territoriales en matière de communication et de transparence financière des citoyens, notamment par le renforcement de la publicité des informations budgétaires et financières :

- mise à disposition du public du budget dans les 15 jours suivants son adoption par tout moyen de publicité au choix du maire,
- mise en ligne sur le site internet s'il existe des notes de présentation synthétiques sur le budget et le compte administratif et du rapport sur le débat d'orientations budgétaires.

Pour ce qui concerne les opérations d'investissement, cette transparence trouve notamment une traduction lorsque des financements européens sont mobilisés afin que l'usage des subventions puisse être identifié. En effet, lorsque des projets sont financés par des fonds européens, des dispositions sont prévues afin de permettre l'information et la communication sur les soutiens accordés, en application du règlement UE No 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives aux fonds structurels européens, à savoir le fonds européen de développement régional (FEDER), le fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion, le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Ainsi, l'annexe de ce règlement prévoit que le bénéficiaire est tenu d'informer le public du soutien obtenu des fonds selon des modalités pratiques qu'elle détermine (affichage, description sur un site internet etc.). Cette dernière obligation consiste à informer le public, sur le lieu de réalisation du projet et dans toutes les communications qui le concernent, de la contribution européenne.

En dehors de cette obligation relative aux financements européens, les collectivités territoriales n'ont aucune obligation en matière de publicité et d'affichage des autres subventions qui peuvent financer les projets qu'elles mènent à bien. Cet aspect est pourtant indispensable pour que chacun prenne conscience des différents apports financiers qui sont apportés sur des projets d'investissements qui auront des impacts très concrets dans leur vie quotidienne.

Le développement des compétences et des libertés locales appelle donc à un accroissement de la transparence financière et des garanties pour les administrés, ce qui permettra d'accroître la lisibilité de l'action publique locale.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La législation en vigueur ne crée aucune obligation pour les collectivités et leurs groupements d'afficher les clés de financement des projets d'investissement qu'ils réalisent, quand bien même des subventions en provenance d'autres acteurs auraient servi à leur financement.

Or la demande de transparence de la part du public sur l'utilisation et l'origine des ressources publiques lorsqu'elles financent des équipements est légitime. Dans le contexte de renforcement des exigences de transparence des comptes publics et d'amélioration de l'information financière, il semble opportun d'enrichir l'information financière que les collectivités et leurs groupements doivent fournir à leurs habitants.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

Une option envisageable aurait été d'introduire cette mesure aux articles du CGCT relatifs à la publicité des budgets et des comptes : article L.2313-1 (communes et par renvoi de l'article L.5211-36 les EPCI), L.3313-1 (départements) et L.4313-1 (régions) en introduisant un nouvel alinéa. Toutefois, elle n'aurait pas eu le caractère transversal recherché, ni permis d'identifier clairement qu'elle ne s'appliquait qu'aux opérations d'investissement, de manière bien distincte des obligations de transparence budgétaires.

3.2 DISPOSITIF RETENU

La création d'un nouvel article L.1111-11 est plus cohérente car elle s'articule avec l'article précédent, le L.1111-10 relatif aux conditions de cofinancements des projets et notamment à la participation minimale des collectivités territoriales et de leurs EPCI à fiscalité propre au financement des projets dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage. L'article L.1111-10 a institué l'obligation pour toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, d'assurer une participation minimale au financement de dépenses d'investissement qui s'apprécie au regard des financements apportés au projet par des personnes publiques.

En lien avec cet article, le nouvel article L.1111-11 vient imposer une obligation aux collectivités et à leurs groupements maîtres d'ouvrage d'une opération d'investissement en matière de publicité des financements dudit projet. Dès la mise en service de l'équipement, la collectivité territoriale maître d'ouvrage sera dans l'obligation de publier la clé de répartition du financement au nom du principe de transparence. Le plan de financement devra ensuite faire l'objet d'une publicité affichée sur le projet, à l'instar des fonds européens.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

La mesure envisagée conduit à ajouter un article L. 1111-11 au code général des collectivités territoriales, dans le titre consacré à la libre administration des collectivités territoriales, au chapitre premier relatif au principe de libre administration.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les collectivités ont déjà l'obligation d'afficher l'origine des fonds pour les projets financés par les fonds européens. Elles disposent donc déjà de l'expérience et de l'expertise pour mener à bien cette nouvelle obligation de publicité.

Ces obligations pourront être satisfaites par les collectivités sans requérir la création de postes dédiés à ces missions spécifiques car cela constitue une exploitation des données connues des services financiers et des services en charge de la maîtrise d'ouvrage des opérations d'équipement. Il s'agit en outre d'informations générales qui permettent aux citoyens de disposer d'une information synthétique des équipements financés. Un décret d'application prendra en compte les contraintes spécifiques des collectivités afin que cette publication puisse être facilement réalisable par les collectivités.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise pour avis au conseil national d'évaluation des normes.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

5.2.3 Textes d'application

Un décret précisera les modalités d'application de ce nouvel article, notamment les modalités d'information et d'affichage des informations nécessaires.

TITRE IV – RENFORCER ET RECONNAITRE LES DROITS DES ELUS

Dans le prolongement du chantier lancé par la conférence nationale des territoires fin 2017 sur le statut des élus locaux, la délégation du Sénat aux collectivités territoriales a réalisé une étude approfondie sur les conditions d'exercice des mandats locaux, dont les conclusions ont été présentées fin septembre 2018 au Gouvernement.

L'objectif des travaux de la délégation était de dresser un bilan approfondi des conditions d'exercice du mandat des élus locaux pour proposer des solutions permettant de répondre au malaise largement partagé par les élus locaux depuis de nombreuses années, lié notamment à l'organisation territoriale de plus en plus complexe et à la croissance des exigences des administrés. Elle a donc constitué, en son sein, un groupe de travail et a désigné des rapporteurs sur chacun des principaux thèmes à examiner. Le groupe de travail a organisé sept tables rondes, auxquelles ont été associées les associations d'élus locaux et la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et a auditionné à deux reprises la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Les travaux ont permis d'identifier cinq thématiques sur lesquels il était jugé nécessaire d'agir de façon prioritaire : la protection juridique et le statut pénal (19,07%), la conciliation avec une activité professionnelle (18,61%), le régime indemnitaire (16,41%), la formation (15,62%) et la protection sociale (8,48%). Sur chacun de ces points, la délégation a formulé des recommandations destinées à améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux.

Le rapport de la délégation fait notamment le constat, partagé par le Gouvernement, de l'amélioration continue, depuis 1992, des dispositions encadrant et favorisant les conditions d'exercice des mandats locaux. La récente loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a utilement complété le dispositif existant. Comme le groupe de travail, le Gouvernement estime nécessaire de « *répondre point par point aux attentes légitimes des élus locaux* », tout en permettant aux textes les plus récents de produire pleinement leurs effets : clarification, complément et adaptation de leur régime social, meilleure conciliation de leur vie personnelle, de leur vie professionnelle et de leur vie d'élu, amélioration des dispositifs de formation et de reconversion.

Les mesures contenues dans le présent projet de loi sont ainsi très largement inspirées des préconisations du rapport du Sénat qui nécessitaient une traduction législative.

Article n°26 : Permettre aux salariés du secteur privé de s'engager plus facilement dans une collectivité territoriale

1. ÉTAT DES LIEUX

1) Congé pour participer à une campagne électorale

L'article L. 3142-79 du code du travail autorise les salariés candidats aux élections municipales, dans les communes de 1 000 habitants et plus, à bénéficier de congés électifs afin de participer à la campagne électorale, dans la limite de dix jours ouvrables.

Cette disposition n'a pas pour effet de faire peser sur l'employeur du salarié la charge de ce congé. L'article L. 3142-81 du même code prévoit en effet que le salarié qui souhaite en bénéficier est libre de l'imputer sur ses congés payés annuels, dans la limite des droits acquis à la date du scrutin. Dans le cas contraire, l'employeur n'a pas à rémunérer ces heures de congés qui donnent lieu à récupération d'un commun accord avec le salarié. Celui-ci est ainsi toujours en mesure d'éviter une baisse de salaire au seul motif qu'il souhaite participer à une campagne municipale.

2) Les autorisations d'absence

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit un régime d'autorisation d'absence qui permet aux salariés titulaires d'un mandat municipal de participer, sans être sanctionnés, aux travaux des réunions directement liées à l'exercice du mandat et énumérées à l'article L. 2123-1 du CGCT.

L'article L. 5214-8 du CGCT qui énumère les dispositions visant les membres du conseil municipal applicables, par renvoi, aux communautés de communes, ne prévoit pas de renvoi vers l'article L. 2123-1, privant ainsi le salarié élu au sein d'un conseil communautaire de disposer du temps nécessaire pour participer aux réunions liées à son mandat.

A contrario, les élus des communautés de communes ont la possibilité de solliciter le dispositif du crédit d'heures, en vertu de l'article L. 2123-2 du CGCT, qui permet à un salarié de consacrer à la préparation des réunions ou l'administration de la collectivité, des heures non payées par son employeur mais remboursées par sa collectivité⁴⁷. Cette situation semble paradoxale : elle permet aux élus de bénéficier du temps nécessaire pour préparer les réunions, mais pas pour y participer.

⁴⁷ Dans les communes de moins de 3 500 habitants, cette possibilité est réservée aux seuls maires ou adjoints.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

1) Congé pour participer à une campagne électorale

Ce congé de campagne électorale poursuit un double objectif : il doit permettre aux candidats, par ailleurs salariés, de mener campagne au même titre que les autres candidats n'ayant pas le même type de contraintes (retraités, professions libérales...) et de ne pas être pénalisés par leur employeur en raison de leurs activités pré-électorales.

Le rapport d'information d'octobre 2018 de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat « Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives »⁴⁸ fait état d'un malaise ressenti par les élus locaux depuis plusieurs années. Les causes identifiées de cette « crise des vocations » sont multiples mais la conciliation trop difficile avec la vie professionnelle est citée par 43,32% des élus ayant répondu au questionnaire du Sénat⁴⁹.

Le même questionnaire montre que seulement 8,82% des élus salariés ou fonctionnaires (qui bénéficient du même dispositif) ont bénéficié du congé électif. Une large majorité souhaite que son champ soit étendu.

2) Les autorisations d'absence

Les élus des communautés de communes sont les seuls élus locaux à ne pas bénéficier du dispositif des autorisations d'absence. Cette lacune relève vraisemblablement d'un oubli de renvoi dans l'écriture du CGCT et non d'une volonté du législateur.

En effet, aucune raison valable ne permet d'exclure ces élus communautaires du dispositif d'autorisations d'absence, les élus des autres établissements publics de coopération intercommunale disposant d'ores et déjà de ces facilités.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le Gouvernement entend étendre le bénéfice du congé pour participer à une campagne électorale à tous les candidats salariés se présentant aux élections municipales. Cette mesure devrait contribuer à diversifier l'origine socioprofessionnelle des élus locaux.

⁴⁸ Rapport d'information de MM. Jean-Marie BOCKEL, Mathieu DARNAUD et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n° 642 tome I (2017-2018) - 5 juillet 2018.

⁴⁹ 17 517 élus locaux ont répondu partiellement ou en totalité à l'enquête du Sénat.

Pour la même raison et pour des motifs d'équité au regard des responsabilités exercées également par les élus des communautés de communes, le Gouvernement souhaite étendre le bénéfice du régime des autorisations d'absence à ces derniers.

3. DISPOSITIF RETENU

Le Gouvernement entend donc élargir le bénéfice du congé de campagne électorale aux candidats aux élections municipales pour toutes les communes, qui en sont actuellement exclus, en raison d'un seuil fixé à 1 000 habitants. Il poursuit ainsi l'objectif d'accroître la diversité socioprofessionnelle des candidats et de renforcer la vitalité démocratique des petites communes en favorisant les candidatures des salariés. La mise en œuvre de cette extension du bénéfice du droit au congé de campagne électorale de dix jours aux candidats salariés à l'élection municipale implique de modifier l'article L. 3142-79 du code du travail qui fixe un seuil à 1 000 habitants afin de supprimer cette mention. Les modalités d'application de ce dispositif resteront inchangées : ces congés demeureront imputables sur les congés annuels du salarié, ou, à défaut, récupérés par le salarié en accord avec son employeur. Ces dispositions sont applicables à l'ensemble des salariés issus du secteur privé comme du secteur public (contractuels comme fonctionnaires soumis au statut).

Par ailleurs, le présent article ouvre aux conseillers des communautés de communes le bénéfice des autorisations d'absence prévues à l'article L. 2123-1 pour les conseillers municipaux, déjà applicable aux élus des autres EPCI à fiscalité propre. Les communautés de communes n'en bénéficiaient pas, faute de renvoi adéquat dans le CGCT. Cette omission conduit actuellement ces élus à bénéficier du dispositif du crédit d'heures qui leur permet de bénéficier du remboursement d'heures non travaillées pour préparer des réunions liées à leur mandat, sans pour autant pouvoir s'absenter pour participer à ces réunions. Le Gouvernement supprime ce paradoxe en ajoutant, dans la partie du CGCT consacrée aux conditions d'exercice des mandats des conseillers des communautés de communes, un renvoi vers l'article L. 2123-1 du même code, qui définit le régime des autorisations d'absence pour les conseillers municipaux. Celles-ci leurs seront ainsi applicables dorénavant.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

L'article L. 3142-79 du code du travail et l'article L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales sont modifiés.

4.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

S'agissant du congé pour participer à une campagne électorale, l'article L. 3142-81 du code du travail prévoit que le salarié souhaitant bénéficier du congé est libre de l'imputer sur ses congés payés annuels, dans la limite des droits acquis à la date du scrutin. Dans le cas contraire, l'employeur n'a pas à rémunérer ces heures de congés, qui donnent lieu à récupération d'un commun accord avec le salarié. De plus, l'article L. 3142-80 du même code oblige le salarié à avertir son employeur au moins 24 heures avant le début du congé. L'employeur est ainsi mis en capacité de s'organiser pour pallier cette absence.

Les mêmes conditions seront applicables à la nouvelle catégorie d'élus bénéficiant du dispositif. Ainsi, cette mesure n'a pas pour effet de faire peser sur l'employeur du salarié la charge de ce congé.

S'agissant des autorisations d'absence, lorsque les élus des communautés de communes exercent une activité salariée, leur employeur sera dorénavant dans l'obligation de leur accorder le temps nécessaire pour participer aux séances du conseil communautaire, aux réunions de commissions, ou aux réunions au sein desquelles l'élu représente son EPCI. L'élu est tenu d'avertir son employeur par écrit, dès qu'il en a connaissance, de la date et de la durée de la ou des absences envisagées (article R. 2123-1 du CGCT).

En revanche, l'employeur n'est pas tenu de payer comme temps de travail le temps passé par l'élu aux réunions liées à son mandat. L'impact devrait ainsi être assez limité pour les entreprises.

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

1) Congé pour participer à une campagne électorale

Les données relatives aux catégories socioprofessionnelles (CSP) des candidats aux dernières élections municipales de 2014 sont à considérer avec précaution car elles sont déclaratives. De plus, parmi les 66 CSP, certaines peuvent concerner aussi bien des salariés que des travailleurs indépendants (les professions médicales par exemple). Ces réserves faites, les données relatives aux CSP démontrent qu'environ 51,2% des candidats étaient salariés et potentiellement concernés par le congé électif.

Pour les communes de moins de 1 000 habitants, la proportion de candidats salariés est quasiment équivalente puisqu'elle s'établit à 49,5%. Ainsi, sur les 405 142 candidats qui se sont présentés à une élection municipale dans les communes de moins de 1 000 habitants, 200 980 étaient salariés et donc susceptibles de mobiliser ce congé électif.

En termes de nombre de candidatures et en prenant comme hypothèse que la répartition par CSP des candidats aux prochaines élections municipales serait stable, environ 42% de

candidats supplémentaires pour les communes de moins de 1 000 habitants seraient ainsi éligibles au dispositif du congé électif.

Ainsi, cette mesure devrait permettre d'accompagner les personnes salariées désireuses de se présenter aux prochaines élections municipales dans les plus petites communes, puisqu'elles pourront bénéficier de ce congé.

2) Les autorisations d'absence

Au 1^{er} janvier 2019, 1 001 communautés de communes sont recensées. L'ensemble des conseillers communautaires de ces EPCI par ailleurs salariés auront dorénavant la possibilité de bénéficier d'autorisations d'absence pour participer aux travaux de leur assemblée, soit au total 46 694 élus.

Cette mesure permettra ainsi à ces élus de les mettre sur un plan d'égalité par rapport aux élus locaux, d'exercer avec plus de facilité leur mandat en participant aux réunions. Enfin le fonctionnement des EPCI concernés devrait s'en trouver amélioré, les conseillers communautaires étant plus disponibles pour participer aux travaux de ces établissements.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEÉE

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

La mesure s'applique, au lendemain de la promulgation de la loi, à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Article n°27 : Permettre aux élus locaux une meilleure prise en charge des frais de garde

1. ÉTAT DES LIEUX

Deux dispositifs d'aide financière sont prévus par le code général des collectivités territoriales lorsque les élus locaux ont des frais de garde liés à leurs charges familiales.

Le premier dispositif est prévu à l'article L. 2123-18-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les membres du conseil municipal peuvent bénéficier d'un remboursement par la commune, sur présentation de justificatifs et après délibération du conseil municipal, des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile qu'ils ont engagés en raison de leur présence aux réunions mentionnées à l'article 2123-1 du même code. Le montant du remboursement ne peut être supérieur, par heure, au montant horaire du salaire minimum de croissance. Les réunions visées à l'article L. 2123-1 sont : les séances plénières du conseil municipal, les réunions de commissions dont l'élu est membre et instituées par une délibération du conseil municipal ainsi que les réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il a été désigné pour représenter la commune.

Le second dispositif est prévu, pour les élus municipaux, à l'article L. 2123-18-4 du CGCT. Lorsque les maires ou, dans les communes de 20 000 habitants au moins, les adjoints au maire qui ont interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat, utilisent le chèque emploi service universel (CESU) afin de bénéficier de services domestiques (identiques à ceux mentionnés à l'article L. 2123-18-2), le conseil municipal peut accorder, par délibération, une aide financière en faveur des élus concernés. Cet article est également applicable, par renvoi, aux membres du conseil des communautés de communes (au titre de l'article L. 5214-8 du CGCT), communautés urbaines (L. 5215-16), communautés d'agglomération (L. 5216-4) et métropoles (L. 5217-7). Enfin, les mêmes dispositifs sont prévus pour les présidents de conseil départemental et les vice-présidents qui ont reçu délégation (article L. 3123-19-1) et pour les présidents de conseil régional et les vice-présidents qui ont reçu délégation (article L. 4135-19-1) assortis également de la condition d'avoir interrompu leur activité professionnelle.

Les conditions dans lesquelles l'aide financière est accordée pour financer un CESU sont prévues aux articles D. 2123-22-4 à D. 2123-22-7 du CGCT. Le montant de l'aide ainsi accordée, non imposable, reste à la discrétion des conseils mais ne peut dépasser un plafond de 1830€ par élu et par année.

Les deux dispositifs traitent du même sujet, la prise en charge de services domestiques, mais ne sont pas applicables aux mêmes élus. Dans le premier, tous les élus sont concernés, dans le second, seuls les chefs des exécutifs et leurs adjoints (des communes de moins de 20 000 habitants ou vice-présidents ayant reçu une délégation) sont concernés.

Les conditions pour obtenir une aide financière sont également différentes : dans le premier cas, les élus doivent avoir engagé des frais de garde en raison de leur participation aux réunions directement liées à l'exercice de leur mandat, dans le second cas, les chefs des exécutifs et leurs adjoints ou vice-présidents doivent avoir interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le « statut de l'élu » s'est constitué par les lois n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux et n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et a été étoffé par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat en particulier sur cette problématique : droit à des jours d'absence pour les salariés qui participent à une campagne électorale, autorisations d'absence et crédits d'heures en faveur des salariés exerçant un mandat local ou encore suspension du contrat de travail pour les élus qui souhaitent se consacrer pleinement à leur mandat électif.

Néanmoins, le rapport d'information d'octobre 2018 de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat « Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives »⁵⁰ fait état d'un malaise ressenti par les élus locaux depuis plusieurs années sur les conditions d'exercice des mandats qui se seraient dégradées. Parmi les causes de ce malaise, les élus locaux interrogés ont identifié notamment la difficile conciliation du mandat avec la vie personnelle et avec la vie professionnelle. Il relève aussi que les dispositions existantes sont peu connues par les élus et les mécanismes de remboursement assez complexes.

L'objectif est également de diversifier le profil des élus et d'inciter notamment plus d'actifs et de femmes à exercer un mandat électif local.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

Une première option aurait pu consister, pour le dispositif lié au CESU, à prévoir une meilleure prise en charge par la caisse d'allocation familiale (CAF). Il a ainsi été étudié le fait de rendre obligatoire pour le conseil municipal le versement aux élus concernés de l'aide financière pour assurer des frais de garde au moyen d'un CESU et de faire prendre en charge

⁵⁰ Rapport d'information de MM. Jean-Marie BOCKEL, Mathieu DARNAUD et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n° 642 tome I (2017-2018) - 5 juillet 2018.

par la caisse d'allocation familiale (CAF) la moitié du CESU préfinancé. Complexe à mettre en œuvre, cette option a été écartée.

3.2 DISPOSITIF RETENU

S'agissant du premier dispositif décliné à l'article L.2123-18-2 du CGCT, il est modifié sur deux points : rendre obligatoire le remboursement de ces frais de garde et instaurer une compensation par l'Etat des sommes engagées par la collectivité dans les communes de moins de 1 000 habitants.

En effet, le dispositif est pour l'heure facultatif. La première modification consiste à rendre obligatoire le remboursement par la commune de ces frais de garde pour tous les membres du conseil municipal qui participent aux réunions susmentionnées. Il paraît en effet injustifié que certains élus locaux aient des difficultés à participer aux réunions directement liées à leur mandat en raison de charges familiales, d'autant plus que leurs indemnités de fonctions, pour les élus des plus petites communes, ne sont pas très élevées et que beaucoup de ces élus ne perçoivent aucune indemnité. Est conservé toutefois le plafond du remboursement limité, par heure, au montant horaire du salaire minimum de croissance.

La seconde modification consiste à instaurer une compensation par remboursement de l'Etat, dans des conditions qui seront définies en loi de finances, au bénéfice des communes de moins de 1 000 habitants. En effet, les petites communes ont des moyens budgétaires limités. Cette compensation par l'Etat favorisera ainsi le soutien des élus des petites collectivités dans l'exercice de leur mandat, sans altérer les capacités budgétaires de la collectivité.

Le second dispositif de prise en charge des frais de garde via le CESU reste facultatif mais il est modifié sur trois points pour les élus communaux et sur un seul point pour les élus départementaux et régionaux.

Pour les adjoints au maire visés à l'article L. 2123-18-4 du CGCT, le seuil de la population de la commune, fixé à 20 000 habitants, est supprimé. Ainsi, tous les adjoints au maire pourront bénéficier, si le conseil municipal délibère en ce sens, d'une aide financière lorsqu'ils utilisent des CESU pour des frais de garde liés à l'exercice de leur mandat. En effet, les adjoints des plus petites communes peuvent également avoir besoin de recourir à cette possibilité en raison de leurs responsabilités en tant qu'élus et du niveau assez faible de leurs indemnités.

De plus, la condition consistant à avoir interrompu son activité professionnelle pour bénéficier de cette aide est supprimée. En effet, certains élus ont conservé une activité professionnelle mais qui peut être résiduelle et/ou générer de faibles revenus (comme les agriculteurs par exemple qui représentent 13,7% des maires). Cette condition est également supprimée pour les présidents de conseils départementaux et régionaux ainsi que les vice-présidents ayant reçu délégation pour les mêmes raisons.

Enfin, comme pour le premier dispositif, une compensation par l'Etat de l'aide financière est instaurée, dans des conditions définies en loi de finances, pour les communes de moins de

1 000 habitants, dans un même souci de préserver les moyens financiers des plus petites communes. Le plafond du remboursement est limité, par heure, au montant horaire du salaire minimum de croissance. Les modalités d'application seront fixées par décret.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Il est ainsi proposé de modifier :

- l'article L. 2123-18-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour, d'une part, rendre obligatoire le remboursement des frais de garde payés par les élus municipaux qui participent aux réunions directement liées à l'exercice de leur mandat et d'autre part, instaurer une compensation par l'Etat du remboursement de ces frais pour les communes de moins de 1 000 habitants ;
- l'article L. 2123-18-4 du CGCT pour supprimer le seuil de 20 000 habitants pour les adjoints au maire, supprimer la condition d'avoir interrompu son activité professionnelle pour exercer son mandat pour les maires et adjoints et instaurer une compensation par l'Etat de l'aide financière pour les communes de moins de 1 000 habitants ;
- L'article L. 3123-19-1 du CGCT pour supprimer la condition d'avoir interrompu son activité professionnelle pour exercer son mandat de président de conseil départemental ou de vice-président titulaire d'une délégation ;
- L'article L. 4135-19-1 du CGCT pour supprimer la condition d'avoir interrompu son activité professionnelle pour exercer son mandat de président de conseil régional ou de vice-président titulaire d'une délégation.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les modifications proposées devraient avoir pour effet d'augmenter le nombre d'élus bénéficiaires des remboursements et des aides financières et ce, pour plusieurs raisons :

- La modification opérée élargit le nombre de bénéficiaires potentiels puisqu'elle rend obligatoire le remboursement des frais de garde (à l'article L. 2123-18-2), elle supprime le seuil de 20 000 habitants pour les adjoints au maire et elle supprime la condition d'interruption de l'activité professionnelle (articles L. 2123-18-4, L. 3123-19-1 et L. 4135-19-1) ;
- Pour le second dispositif qui reste facultatif, les communes de moins de 1 000 habitants accorderont plus facilement l'aide financière puisque son coût sera compensé par l'Etat.

Les élus qui ont des charges familiales pourront ainsi exercer leur mandat dans de meilleures conditions.

Une des rares données disponibles, issue du rapport du Sénat précité, indique que seuls 8,68% des élus locaux ont eu recours à une aide pour gérer les tâches domestiques et/ou familiales. Le rapport ne distingue pas les aides qui auraient fait l'objet d'un remboursement ou d'une prise en charge par la commune. Néanmoins, cette donnée constitue une base pour estimer le nombre d'élus locaux ayant besoin d'aide pour un service domestique. Il convient de préciser qu'aucune donnée n'est disponible sur le coût actuel de ces prises en charge.

- a) Impact de la mesure rendant obligatoire le remboursement des frais de garde pour tous les élus municipaux et instaurant une mesure de compensation par l'Etat pour les communes de moins de 1 000 habitants (article L. 2123-18-2) :

Les dernières données établies pour les élus locaux⁵¹ font état de 503 305 élus municipaux. Il est proposé de prendre une hypothèse basse, 5% des élus municipaux, et une hypothèse haute, 10% des élus, en cohérence avec les 8,68% d'élus précités qui ont eu recours à ce type d'aide.

Hypothèse 5% : 25 165 élus

Hypothèse 10% : 50 305 élus

Hypothèse retenue du nombre d'heures de réunion par an : 22 heures correspondant à 6 réunions d'une durée moyenne de 3 heures auxquelles sont ajoutées 4 heures pour tenir compte du temps de trajet entre le lieu de garde et le lieu des réunions.

Montant brut horaire du salaire minimum de croissance (SMIC) fixé au 1^{er} janvier 2019 : 10,03€.

Afin de déterminer le coût de la mesure pour l'Etat, il convient d'utiliser les mêmes données et hypothèses en les appliquant aux élus des communes de moins de 1 000 habitants, seuls concernés par la compensation.

Nombre d'élus municipaux dans les communes de moins de 1 000 habitants : 294 219.

Hypothèse 5% : 14 710 élus

Hypothèse 10% : 29 421 élus

| Nombre d'élus potentiellement concernés | Coût annuel estimé pour les communes avant compensation | Coût annuel estimé de la compensation pour l'Etat | Coût annuel estimé pour les communes après compensation |
|--|--|--|--|
| Hypothèse 5% | 5,55M€ | 3,245M€ | 2,305M€ |
| Hypothèse 10% | 11,1M€ | 6,49M€ | 4,61M€ |

⁵¹ Les collectivités locales en chiffres 2019 – Source DGCL.

Ces hypothèses prennent en compte une participation active aux réunions liées aux mandats et surtout un recours aux services de garde très élevé.

En prenant comme hypothèse un recours aux services de garde pour une seule réunion par an (4 heures), le coût est très largement réduit.

| Nombre d'élus potentiellement concernés | Coût annuel estimé pour les communes avant compensation | Coût annuel estimé de la compensation pour l'Etat | Coût annuel estimé pour les communes après compensation |
|--|--|--|--|
| Hypothèse 5% | 1M€ | 590 000€ | 410 000€ |
| Hypothèse 10% | 2,01M€ | 1,18M€ | 830 000€ |

Il est très difficile de mesurer le surcoût de cette mesure pour les communes car il n'existe pas de données disponibles sur le coût des dispositifs actuels et le nombre d'élus supplémentaires qui auront recours aux dispositifs révisés n'est bien entendu pas connu.

b) Impact de la mesure consistant à supprimer le seuil de 20 000 habitants pour les adjoints (article L. 2123-18-4) :

La mesure ne modifie pas le nombre de maires potentiellement concernés par l'aide financière prévue à l'article L. 2123-18-4. Ils sont au nombre de 34 970.

Le nombre total d'adjoints au maire ⁵²est de 116 499 et 5 809 d'entre eux sont concernés par le dispositif actuel. Dorénavant, tous les adjoints au maire seront potentiellement concernés par le dispositif, donc 110 690 élus supplémentaires (95%).

S'agissant de la compensation par l'Etat pour les communes de moins de 1 000, le nombre de maires et d'adjoints au maire potentiellement concernés s'élève à 86 172.

Comme pour la mesure précédente, aucune donnée n'est disponible sur le dispositif actuel (sauf les 8,68% d'élus locaux qui ont eu recours à une aide d'après le rapport du Sénat) ce qui ne permet pas d'estimer le surcoût de la mesure pour les communes et le coût de la compensation à la charge de l'Etat. De plus, cette mesure reste facultative et donc à la main des exécutifs municipaux.

Au final, le surcoût de cette mesure devrait être très limité.

c) Impact de la mesure sur les présidents des conseils départementaux et régionaux et les vice-présidents titulaires d'une délégation :

⁵² Source : répertoire national des élus 2019

A été supprimée la condition d'avoir interrompu son activité professionnelle pour bénéficier du remboursement. Aucune donnée n'est disponible sur le nombre d'élus ayant interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat, il est de ce fait impossible d'estimer le coût de cette mesure.

Néanmoins, les élus concernés sont au maximum de 1 122 pour les conseils départementaux et de 221 pour les conseils régionaux, ces chiffres incluant les présidents et tous les vice-présidents, sachant que pour ces derniers, il n'est pas possible de connaître ceux qui sont titulaires d'une délégation.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEÉE

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Article n° 28 : Mieux valoriser les élus des petites communes et imposer aux communes et aux EPCI de communiquer à leur conseil les indemnités de toute nature perçues par les élus

1. ÉTAT DES LIEUX

Si l'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pose le principe de gratuité des fonctions électorales municipales, les élus des communes disposent néanmoins de la possibilité de bénéficier d'indemnités de fonction à titre de compensation pour les charges qu'induit leur mandat. En 2018, les communes ont ainsi consacré 1,2 milliard d'euros aux indemnités de fonction de leurs élus.

Le montant de leur indemnité est indexé sur l'indice brut terminal de la fonction publique (article L. 2123-20 du CGCT), et varie selon la population des communes, classées par strates. Au 1^{er} janvier 2019 l'indice brut terminal de la fonction publique est devenu l'IB 1027, portant ainsi les indemnités de fonction des élus municipaux aux montants suivants :

Pour les maires (art. L. 2123-23) :

| Population (habitants) | Taux (en % de l'indice) | Montant brut mensuel |
|-------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| Moins de 500 | 17 | 661,20 € |
| De 500 à 999 | 31 | 1 205,71 € |
| De 1 000 à 3 499 | 43 | 1 672,44 € |
| De 3 500 à 9 999 | 55 | 2 139,17 € |
| De 10 000 à 19 999 | 65 | 2 528,11 € |
| De 20 000 à 49 999 | 90 | 3 500,46 € |
| De 50 000 à 99 999 | 110 | 4 278,34 € |
| 100 000 et plus | 145 | 5 639,82 € |

Pour les adjoints au maire (art. L. 2123-24) :

| Population (habitants) | Taux (en % de l'indice) | Montant brut mensuel |
|-------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| Moins de 500 | 6,6 | 256,70 € |
| De 500 à 999 | 8,25 | 320,88 € |
| De 1 000 à 3 499 | 16,5 | 641,75 € |
| De 3 500 à 9 999 | 22 | 855,67 € |
| De 10 000 à 19 999 | 27,5 | 1 069,56 € |
| De 20 000 à 49 999 | 33 | 1 283,50 € |
| De 50 000 à 99 999 | 44 | 1 711,34 € |
| De 100 000 à 200 000 | 66 | 2 567,00 € |
| Plus de 200 000 | 72,5 | 2 819,82 € |

Ces barèmes ne sont, en théorie, qu'indicatifs. La fixation du montant de l'indemnité de fonction des élus relève en effet de la compétence du conseil municipal, qui peut décider de s'en écarter. Il est néanmoins soumis à plusieurs contraintes de nature procédurale et financière.

En premier lieu, l'application du droit actuel implique que le niveau de l'indemnité de fonction du maire est fixé par défaut au niveau du barème précité. En effet, le conseil municipal seul ne peut pas décider d'en réduire le montant si le maire ne lui en a pas fait la demande au préalable (article L. 2123-23, troisième alinéa). L'accord des deux parties est nécessaire : en théorie, le conseil municipal peut d'ailleurs refuser de réduire l'indemnité du maire même si celui-ci a formulé une demande en ce sens.

Le conseil municipal peut en revanche décider de majorer l'indemnité du maire jusqu'à 40% (article L. 2123-23, quatrième alinéa), dans les seules communes de plus de 100 000 habitants. Auquel cas, il est néanmoins tenu de respecter le montant de l'enveloppe indemnitaire globale, qui correspond à la somme des indemnités que toucheraient les membres du conseil municipal en cas de stricte application de leur barème, sans majoration.

En second lieu, le conseil est libre d'accorder des indemnités inférieures ou supérieures au barème pour les adjoints au maire. Néanmoins, il est là encore soumis à deux limites : les indemnités des adjoints ne peuvent pas dépasser celles du maire (IV de l'article L. 2123-24), et il ne peut les majorer que dans le respect du montant de l'enveloppe indemnitaire globale allouée à l'exécutif communal (II du même article).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation a réalisé une étude approfondie sur les conditions d'exercice des mandats locaux, dont les conclusions ont été présentées au Gouvernement en septembre 2018. Elle a ainsi souligné l'absence de réévaluation récente des indemnités de fonction des élus des petites communes, la dernière majoration substantielle datant de 2000 pour les maires et 2002 pour les adjoints. Le gel du point d'indice entre 2010 et 2015, et depuis 2017, a de plus ralenti leur progression mécanique au cours de la dernière décennie.

Parallèlement, les élus locaux comme les membres de la délégation du Sénat ont constaté les limites induites par un raisonnement selon les strates de population, en particulier pour les maires de petites communes. Ces élus ne disposent pas de services administratifs étoffés ou d'une large équipe pour les appuyer, et consacrent à titre personnel un temps très important à leur mandat. Pourtant ce sont eux qui touchent les indemnités les plus modestes. Ainsi dans ces territoires, l'indemnisation des élus communaux est souvent jugée insuffisante pour leur permettre de couvrir les frais engagés dans l'exercice de leur mandat. Une revalorisation des indemnités de fonction des élus des petites communes permettrait donc de les rétablir à un niveau conforme à leurs responsabilités réelles.

Il convient néanmoins qu'une telle revalorisation s'accompagne d'un renforcement de la transparence sur les rémunérations des élus, qui constitue une attente forte des citoyens. Afin de garantir cette transparence, la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a introduit l'obligation, pour les communes, d'annexer à leurs délibérations indemnitaires un tableau récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de leur conseil. Cette obligation apparaît néanmoins incomplète, au regard des réalités locales d'aujourd'hui. Un élu est en effet susceptible de siéger non seulement au sein du conseil municipal, mais également au sein de syndicats, de sociétés d'économie mixte, d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), au sein desquels il est susceptible de toucher des indemnités. A ce jour, il n'existe pas de dispositif pour que le citoyen puisse avoir un accès facile à une synthèse de ces informations.

3. DISPOSITIF RETENU

Afin de répondre à ces attentes fortes, il est proposé de supprimer les deux premières strates de population applicables aux indemnités des maires et de leurs adjoints, en alignant le montant de l'indemnité correspondante sur celle des élus des communes de moins de 3 500 habitants.

Cette mesure a pour principal avantage de se concentrer exclusivement sur les communes de moins de 1 000 habitants, dans lesquelles l'écart entre les responsabilités exercées et le niveau indemnitaire apparaît le plus important.

Parallèlement à la fusion de ces strates, il est mis fin aux modalités actuelles de fixation de l'indemnité de fonction du maire qui prévoient que cette indemnité est fixée au plafond du barème, sauf si le conseil en décide autrement sur la demande du maire. Il est ainsi prévu de revenir aux modalités qui prévalaient avant la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat : le conseil municipal sera de nouveau compétent pour fixer le niveau de l'indemnité du maire, le barème fixé par le CGCT ne servant alors que de plafond. Cette mesure permettra au conseil de répartir l'enveloppe indemnitaire dont il dispose de manière plus libre. La contrepartie à cette mesure est que dorénavant, l'indemnité du maire sera bien inscrite dans le tableau annexe à la délibération indemnitaire du conseil municipal, qui reprend le niveau de l'indemnité de chaque élu (il en est exclu actuellement).

Parallèlement, les EPCI et les communes devront chaque année, établir un état complet de l'ensemble des indemnités touchées par leurs membres au titre de leurs divers mandats (notamment au sein de sociétés ou syndicat locaux). Les EPCI devront transmettre ce rapport à leurs conseillers communautaires avant l'examen du budget.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les articles L. 2123-20-1, L. 2123-23 et L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales sont modifiés et l'article L. 5211-12-1 est inséré dans le CGCT.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

Le niveau de la fraction représentative des frais d'emploi qui constitue l'abattement fiscal applicable aux élus locaux, est actuellement fixé en référence au barème des indemnités du maire conformément à l'article 81 du code général des impôts. Son montant est fixé soit en référence à l'indemnité des maires de communes de moins de 1 000 habitants, soit en référence à l'indemnité des maires de moins de 500 habitants, selon la situation de l'élu local. Il conviendra donc d'en redéfinir le montant dès la plus prochaine loi de finances.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Il n'est pas possible d'évaluer le coût réel de la création de cette strate unique, dans la mesure où chaque commune sera libre d'établir le niveau des indemnités de ses élus -ceux-ci sont nombreux à renoncer à leur indemnité – et où, aujourd'hui, les plafonds applicables ne sont pas complètement mobilisés. Il est néanmoins possible d'en donner un coût total théorique, en simulant l'application stricte du barème dans toutes les communes.

Actuellement, l'enveloppe indemnitaire totale théorique des maires de communes de moins de 3 500 habitants représente 378M€, et celle des adjoints 510M€ (en chiffres annuels) :

Maires (théorique) :

| Strate | Nombre de communes | Indemnité actuelle du maire | Enveloppe totale actuelle | |
|---------------|--------------------|-----------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Moins de 500 | 18 383 | 7 934,40 € | 145 858 075,20 € | 378 506 097,84 € |
| 500 à 999 | 6 682 | 14 468,52 € | 96 678 650,64 € | |
| 1 000 à 3 499 | 6 775 | 20 069,28 € | 135 969 372,00 € | |

Adjoints (théorique) :

| Strate | Nombre de communes | Nombre d'adjoints max. | Indemnité actuelle d'un adjoint | Enveloppe totale actuelle | |
|---------------|--------------------|------------------------|---------------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Moins de 100 | 3 306 | 2 | 3 080,40 € | 159 697 177,20 € | 510 055 775,88 € |
| 100 à 499 | 15 077 | 3 | | | |
| 500 à 999 | 6 682 | 4 | 3 850,56 € | 102 917 767,68 € | |
| 1 000 à 1 499 | 2 951 | 4 | 7 701,00 € | 247 440 831,00 € | |
| 1 500 à 2 499 | 2 617 | 5 | | | |
| 2 500 à 3 499 | 1 207 | 6 | | | |

La création d'une strate unique pour les 31 840 communes concernées porterait ces deux enveloppes théoriques à des montants supérieurs :

| Elu | Effectifs | Nouvelle indemnité | Enveloppe totale |
|----------|-----------|--------------------|-------------------------|
| Maires | 31 840 | 20 069,28 € | 639 005 875,20 € |
| Adjoints | 110 702 | 7 701,00 € | 852 516 102,00 € |

Il est ainsi possible de calculer le coût théorique total de la mesure :

| Elu | Enveloppe actuelle | Enveloppe future | Coût total | |
|-----------|--------------------|------------------|------------------|------------------|
| Maires | 378 506 097,84 € | 639 005 875,20 € | 260 499 777,36 € | 602 960 103,48 € |
| Adjointes | 510 055 775,88 € | 852 516 102,00 € | 342 460 326,12 € | |

Ce surcoût se porte plus particulièrement sur les petites communes :

| Strate | Enveloppe actuelle | Nouvelle enveloppe | Différence |
|-------------------|--------------------|--------------------|------------------|
| Moins de 500 hab. | 305 555 252,40 € | 768 176 517,24 € | 462 621 264,84 € |
| 500 à 999 hab. | 199 596 418,32 € | 339 935 256,96 € | 140 338 838,64 € |

Cette estimation du surcoût théorique de la mesure doit cependant être modérée au regard des pratiques des élus locaux, particulièrement dans les petites communes, qui sont nombreux à renoncer à leur indemnité. En effet, la comparaison entre ce que le CGCT autorise à ces communes de verser à leurs élus (enveloppe théorique) et ce qu'elles leur versent réellement révèle un écart important :

| Strate | Enveloppe théorique | Enveloppe réelle | Taux de mobilisation |
|--------------------|---------------------|------------------|----------------------|
| Moins de 100 hab. | 46 850 714 € | 30 539 772 € | 65% |
| 100 à 499 hab. | 262 834 140 € | 199 316 667 € | 76% |
| 500 à 999 hab. | 201 279 079 € | 170 313 301 € | 85% |
| 1 000 à 1 499 hab. | 149 100 167 € | 122 751 187 € | 82% |
| 1 500 à 2 499 hab. | 152 084 245 € | 136 970 625 € | 90% |
| 2 500 à 3 499 hab. | 79 740 901 € | 77 663 984 € | 97% |
| TOTAL | 891 889 247 € | 737 555 536 € | 83% |

Source : données DGCL sur la base des comptes des collectivités 2018

Il est donc possible d'appliquer le taux de consommation actuel à la future enveloppe théorique afin d'obtenir une estimation du surcoût de la mesure plus proche de la réalité :

| Strate | Actuel réel | Future enveloppe théorique | Taux de mobilisation 2018 | Projection de consommation | Surcoût estimé |
|-------------------|-------------|----------------------------|---------------------------|----------------------------|------------------|
| Moins de 500 hab. | 229,8 M€ | 768,1 M€ | 74,22 % | 570,1 M€ | 340,2 M€ |
| 500 à 999 hab. | 170,3 M€ | 339,9 M€ | 84,61 % | 287,6 M€ | 117,3 M€ |
| TOTAL | | | | | 457,59 M€ |

Cette estimation elle-même doit encore être prise avec précaution. Les conseils municipaux, de nouveaux libres de fixer l'indemnité de fonction du maire, pourraient notamment ne pas se saisir de la hausse du barème, et maintenir les indemnités fixées jusqu'à présent, ce qui réduira mécaniquement le taux de consommation de leur enveloppe.

La mesure envisagée vise donc avant tout à recréer un espace de liberté au profit des conseils municipaux, qui seront libres de s'en saisir ou non. Il convient d'ailleurs de noter que la fongibilité entre les indemnités des adjoints et du maire sera rétablie. Le principal effet de la mesure sera donc d'accroître l'enveloppe indemnitaire globale de ces communes, à charge pour elles de la répartir en partie ou en totalité, au profit du maire ou des adjoints⁵³.

Par ailleurs, il semble utile de rappeler que les communes sont tenues, chaque année, d'inscrire à leur budget prévisionnel des dépenses visant à financer la formation des élus membres du conseil, et dont le total ne peut être inférieur à 2% de l'enveloppe indemnitaire théorique de la commune (sans considération pour le niveau réel des indemnités versées par elle). Ainsi dans une commune de 400 habitants, l'enveloppe indemnitaire théorique passerait de 17 175 € à 43 172 €, et le montant des dépenses de formation prévisionnelles minimales à inscrire au budget (2% de ces montants) de 343 à 863 € par exercice. Le cas échéant, ce surcoût pourrait faire l'objet d'une correction sous l'effet des ordonnances relatives à la formation des élus locaux, prévues dans le cadre du présent projet de loi. Il s'agit néanmoins d'une obligation portant sur le budget prévisionnel et non sur la réalisation de la dépense.

S'agissant de l'établissement d'un état complet des indemnités perçues par les EPCI et les communes, la mesure envisagée ne prévoit pas que le conseil municipal ou communautaire débattenne ou délibère à son sujet. Il s'agit donc d'une simple mesure d'information du conseil à l'occasion du vote du budget.

⁵³ Il convient de noter que la seule limite en la matière est que l'indemnité d'un adjoint ne peut jamais dépasser celle prévue pour le maire (art. L. 2123-24 CGCT).

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise au conseil national d'évaluation des normes qui a émis un avis favorable le 3 septembre 2019.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

La mesure s'applique, au lendemain de la promulgation de la loi, à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Article n° 29 : Aider les élus à se déplacer dans des EPCI plus grands qu'auparavant

1. ÉTAT DES LIEUX

L'article L. 5211-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que les membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) listés à l'article L. 5211-12 peuvent obtenir le remboursement des frais de déplacement à l'occasion de certaines réunions d'instances dont ils sont membres au titre de leur mandat ou pour représenter leur EPCI si ces réunions se déroulent en dehors de la commune qu'ils représentent.

Les EPCI concernés sont :

- Les syndicats de communes dont le périmètre est supérieur à celui d'un EPCI à fiscalité propre selon la rédaction de l'article L. 5211-12 du CGCT,
- Les syndicats mixtes associant exclusivement des communes, des EPCI, des départements et des régions, dont le périmètre est inférieur à celui d'un EPCI à fiscalité propre (par renvoi de l'article L. 5721-8 du CGCT) selon la rédaction de l'article L. 5211-12 du CGCT,
- Les communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération, et les métropoles.

Tous les frais ne peuvent pas faire l'objet d'un remboursement : l'article en définit les cas d'ouverture. Sont ainsi concernés les frais de déplacement, si ce déplacement a lieu en dehors de la commune que l'élu représente, à l'occasion des réunions du conseil ou comité de l'EPCI, du bureau, des commissions instituées par délibération de l'EPCI dont ils sont membres, des comités consultatifs (prévus à l'article L. 5211-49-1 du CGCT), de la commission consultative des services publics locaux, et des organes délibérants ou des bureaux des organismes où les élus représentent leur EPCI.

Néanmoins, cet article réserve la possibilité de remboursements de frais aux seuls élus de ces EPCI qui ne touchent pas d'indemnités de fonction au titre de leur mandat intercommunal. Cette disposition apparaît plus restrictive que le régime applicable aux élus du conseil municipal, prévu à l'article L. 2123-18-1 du CGCT qui autorise les remboursements de frais pour tous les élus, qu'ils soient ou non indemnifiés. Il en va de même pour les élus des départements (L. 3123-19) et des régions (L. 4135-19) qui disposent d'un régime de remboursement de frais comparable à celui des élus communaux.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La différence de régime applicable aux frais des élus indemnisés des EPCI par rapport à ceux des autres collectivités ne semble plus opportune ni adaptée aux réalités locales, en particulier par rapport aux élus municipaux.

Au cours des dernières années, le législateur a notamment souhaité encourager l'élargissement du périmètre des EPCI. Cette volonté s'est traduite par une réduction de leur nombre : entre 2015 et 2019, le nombre d'EPCI à fiscalité propre est passé de 2 133 à 1 258, tandis que celui des syndicats est passé de 12 666 à 9 967. Parallèlement, leur périmètre géographique a progressivement augmenté, sous l'effet notamment de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale. Ces changements impliquent davantage de déplacements pour les élus concernés sur des distances plus importantes.

La délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation a réalisé une étude approfondie sur les conditions d'exercice des mandats locaux, dont les conclusions ont été présentées au Gouvernement en septembre 2018. Parmi ses préconisations, figurait ainsi la nécessité d'étendre le champ des bénéficiaires aux remboursements de frais, notamment au profit des élus des structures intercommunales exclus du dispositif actuel⁵⁴.

Il est donc proposé d'ouvrir aux élus des EPCI mentionnés la possibilité de bénéficier des remboursements de frais, afin de valoriser leur engagement et compenser leur investissement matériel dans ces fonctions.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

Une première option aurait consisté à créer des régimes différents selon la nature juridique de l'EPCI. Néanmoins, l'objectif poursuivi vise à rétablir l'équité dans le remboursement des frais entre les élus des EPCI et les élus municipaux. Introduire une distinction entre les différentes catégories d'EPCI tout en maintenant le dispositif actuel pour les communes ne semblerait pas cohérent à cet égard, ni compréhensible pour les élus concernés.

3.2 DISPOSITIF RETENU

La disposition envisagée ouvre le droit au remboursement des frais engagés au titre de leur mandat aux élus des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bénéficiant d'une indemnité de fonction. Il n'y aura pas que les seuls élus des EPCI ne

⁵⁴ « Faciliter l'exercice des mandats locaux : le régime indemnitaire », rapport d'information de Mme Josiane COSTES, MM. Bernard DELCROS et Charles GUENÉ n° 642 tome II (2017-2018) - 5 juillet 2018.

bénéficiant pas d'une indemnité de fonction à ce titre qui seront désormais éligibles au remboursement des frais de transport ou d'hébergement engagés pour leur mandat, contrairement au droit applicable aux conseils municipaux. Alors que le législateur a souhaité encourager l'élargissement du périmètre des EPCI, cet article ouvre la possibilité de bénéficier de remboursements à tous les élus de ces structures, qu'ils perçoivent ou non une indemnité de fonctions.

Les modalités de mise en œuvre de cette disposition sont déjà prévues par l'article D5211-5 du CGCT, applicable à tous les élus mentionnés à l'article L. 5211-13. Il renvoie au décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Il est proposé de modifier l'article L. 5211-13 du CGCT qui définit le régime applicable aux élus de tous les EPCI mentionnés à l'article L. 5211-12 du CGCT sans distinction entre les différentes catégories d'EPCI concernées.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La mise en œuvre de cette disposition devrait théoriquement avoir un effet positif sur deux catégories d'élus :

- Les élus des EPCI qui touchent des indemnités de fonction et à qui il était jusqu'à présent impossible de les cumuler avec le remboursement de leurs frais de déplacement. Ils pourront dorénavant bénéficier de ces remboursements.
- Les élus des EPCI qui avaient préféré renoncer à leur indemnité de fonction pour pouvoir bénéficier de remboursement de frais, cette solution leur étant financièrement plus avantageuse. Ils pourront dorénavant cumuler ces deux dispositifs, l'effet positif portant cette fois sur leur indemnité.

Les élus de ces EPCI qui ne sont pas éligibles à une indemnité de fonction, conseillers « simples » des petits EPCI notamment, ne seront pas concernés, dans la mesure où ils étaient déjà éligibles aux remboursements de frais de déplacement.

L'ensemble des EPCI à fiscalité propre et des syndicats sont concernés. S'il est difficile d'évaluer l'impact financier de cette mesure, il est possible de donner l'ordre de grandeur des masses financières en cause en se fondant sur des données de 2018 :

| Type de structures | Nombre | Indemnités de fonction | Remboursements de frais de déplacements |
|--------------------------------------|-------------|------------------------|---|
| EPCI à fiscalité propre | 1 263 | 220,9 M€ | 2,3 M€ |
| <i>dont EPCI-FP hors métropoles</i> | <i>1241</i> | <i>183,5M€</i> | <i>1,52 M€</i> |
| Syndicats (toutes catégories) | 10 585 | 68,8 M€ | 1,87M€ |

S'agissant des EPCI à fiscalité propre, la moitié d'entre eux disposent d'une enveloppe indemnitaire annuelle de plus de 100 000 € et représentent à eux seuls 78% des indemnités (142 M€) et 92% des remboursements de frais des EPCI à fiscalité propre hors métropole. En l'absence d'analyse plus approfondie, il est donc possible d'affirmer au vu de cette concentration des montants que les élus qui ont renoncé à leur indemnité pour bénéficier de remboursements de frais sont probablement peu nombreux parmi les EPCI à fiscalité propre.

S'agissant des syndicats, il convient tout d'abord de préciser, d'un point de vue méthodologique, qu'au-delà des sommes indiquées, 1 174 syndicats font usage du plan comptable M49 abrégé qui ne permet pas de distinguer les frais de mission des indemnités de fonction des élus et représentent un total de 8,3 M€ (7000 € annuels en moyenne). C'est notamment le cas de plusieurs syndicats d'eau et d'assainissement concernés par la réforme envisagée.

Ces cas exclus, l'analyse des données permet de révéler que la moitié des syndicats versent une indemnité à leurs élus. Le montant moyen de l'enveloppe indemnitaire de ces établissements est de 13 585 € annuels. A eux seuls, ils représentent en outre 1,55M€ de remboursement de frais soit 83% du total. Parmi ceux qui ne versent pas d'indemnité mais remboursent les frais de leurs élus, le syndicat départemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP) représente à lui seul 227 788 € de remboursement de frais, laissant une part marginale aux autres syndicats. Les syndicats qui ne versent ni indemnité ni remboursement de frais à leurs élus sont donc nombreux. Il n'est pas possible de déterminer s'il s'agit d'un choix des élus, d'une contrainte financière, ou d'un cumul de ces critères. On peut penser qu'ils ne se saisiront donc pas, ou marginalement, de la possibilité de cumuler indemnités et remboursements de frais.

Sans qu'il soit possible de l'assurer avec certitude, l'analyse strictement statistique de la situation actuelle laisse donc à penser que la réforme envisagée ne profitera que marginalement aux établissements les plus importants qui mobilisent déjà les possibilités qui leur sont offertes. Il est plus probable que la possibilité de cumuler des indemnités de fonction et des remboursements de frais bénéficiera en premier lieu aux élus des exécutifs

d'établissements de taille moyenne, touchant une modeste indemnité mais souhaitant se faire rembourser un déplacement exceptionnel, par exemple.

Dans ce nouveau cadre, le secteur rural est plus susceptible d'en bénéficier dans la mesure où y exercent des syndicats de superficie large, où chaque déplacement représente pour l'élu un coût marginal supplémentaire contrairement aux espaces urbains dotés de moyens de transport en commun.

Il convient enfin de rappeler que les EPCI disposent déjà de la possibilité de mettre à disposition de leurs agents ou élus, un véhicule nécessaire à l'exercice de leurs fonctions (article L. 5211-13-1 du CGCT), dans des conditions fixées par délibération annuelle. Il n'existe cependant pas de données fiables sur l'utilisation de cette disposition.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Article n° 30 : Faire de la protection fonctionnelle un droit réel pour tous les maires, y compris des petites communes, en y assurant sa prise en charge par l'Etat

1. ÉTAT DES LIEUX

Les articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales disposent que les élus municipaux bénéficient, au titre de l'exercice de leur mandat, d'une protection fonctionnelle, volet significatif de leur statut au regard des responsabilités qu'ils sont amenés à exercer. Elle a fait l'objet d'une construction jurisprudentielle progressive, et vise principalement deux types de situations⁵⁵ :

➤ Soit en cas de poursuites judiciaires (L. 2123-34)

Cette disposition du CGCT, dans sa formule actuelle, résulte notamment de la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels dite « loi Fauchon » et vise à protéger l' élu mis en cause devant la justice au titre de ses fonctions. La protection qui en découle consiste généralement à prendre en charge les frais d'avocat de l' élu concerné. Il convient de souligner que la protection fonctionnelle s'applique alors aussi bien aux poursuites civiles que pénales. En matière pénale, elle concerne la prise en charge des frais de justice mais ne s'applique pas à la condamnation en vertu du principe de la personnalité des peines.

Il existe un cas particulier en la matière s'agissant des élus municipaux : lorsque le maire ou l' élu municipal concerné par ces poursuites agit en qualité d'agent de l'Etat, c'est l'Etat, et non plus la collectivité, qui assure alors sa protection fonctionnelle telle que prévue par l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

➤ Soit en cas de violences ou outrages subis par l' élu à l'occasion ou du fait de ses fonctions (L. 2123-35)

Cette protection des élus victimes de violences dans l'exercice de leurs fonctions a été instituée par l'article 101 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Les élus susceptibles d'en bénéficier sont le maire ou les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation.

La protection est due non seulement pendant le mandat mais également après l'expiration de celui-ci, dès lors que les propos ou les faits en cause ont été exprimés

⁵⁵ Des dispositions similaires existent pour les différentes catégories d'élus locaux ; seuls les articles concernant les élus municipaux seront cités ici, au regard des dispositions du projet de loi

ou commis au cours du mandat. Si la loi ne mentionne qu'une liste précise de cas (violences, menaces, outrages), celle-ci n'est pas limitative et la jurisprudence a par exemple reconnu le droit au bénéfice de la protection fonctionnelle en cas de diffamations ou d'injures.

L'article 112 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a également ouvert le droit au bénéfice de cette protection, à leur demande, aux conjoints, enfants et ascendants directs des maires ou des élus municipaux les suppléant ou ayant reçu délégation, décédés dans l'exercice de leurs fonctions ou du fait de leurs fonctions, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions qu'exerçait l'élu décédé.

La collectivité est alors non seulement tenue de protéger ces élus contre les violences ou outrages mais également de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. La collectivité est alors subrogée aux droits de la victime : elle peut, à son tour, engager des poursuites, y compris pénales, contre les auteurs des infractions pour obtenir, le cas échéant, réparation des dommages pris en charge par elle au profit de la victime (CGCT, article L. 2123-35).

Quel que soit le critère retenu pour accorder la protection fonctionnelle à un élu, l'existence d'une « faute personnelle détachable » des fonctions d'élu local exclut celui-ci du bénéfice de la protection juridique. Cette notion, reconnue dans les textes mais construite par la jurisprudence, correspond à des actes ou des faits qui révèlent des préoccupations d'ordre privé, qui procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ou qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité⁵⁶.

Un refus illégal engagerait la responsabilité de la commune s'il en découle un préjudice pour l'élu⁵⁷.

De manière générale, le législateur a entendu aux élus le régime de protection fonctionnelle applicable aux agents publics. Les mêmes principes et la même jurisprudence trouvent donc à s'appliquer.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation a réalisé une étude approfondie sur les conditions d'exercice des mandats locaux, dont les conclusions ont été

⁵⁶ voir notamment : CE, 30 décembre 2015, Roquebrune-sur-Argens, n°391798

⁵⁷ CE, 17 mai 1995, Kalfon, n°141635

présentées au Gouvernement en septembre 2018. Cette étude s'appuyait sur une large consultation des élus, qui ont ainsi pu exprimer leurs attentes et faire part de leurs préoccupations dans l'exercice de leurs fonctions. Si elle n'a aucun caractère représentatif, elle permet néanmoins de dégager quelques tendances.

Les 17 000 élus consultés ont ainsi fait part de propositions et ont classé, parmi une série de problématiques identifiées, cinq champs d'actions prioritaires pour améliorer leur statut. La protection juridique et le statut pénal étaient les plus cités d'entre eux (19,07%). Fait marquant, cette attente est d'autant plus forte que la commune est petite : elle suscite une attente chez 64% des répondants élus de collectivités de moins de 1000 habitants, 51% entre 1 000 et 10 000 habitants et 29% au-delà. Cette tendance peut s'expliquer par le fait que les collectivités plus importantes peuvent s'appuyer sur des compétences juridiques spécialisées, dont ne disposent pas les plus petites.

Ainsi, si les principes de fonds de la protection fonctionnelle n'appellent pas d'observation particulière par les élus, il apparaît clairement qu'elle n'est pas aussi protectrice pour les élus des petites communes que pour ceux qui peuvent s'appuyer sur des services juridiques étoffés. De plus, l'atteinte que serait susceptible de porter la mise en œuvre de cette protection sur le budget des petites communes est certainement de nature à dissuader les élus concernés de la solliciter. Ceux-ci souscrivent alors parfois des contrats d'assurance individuelle.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'enjeu est de mettre en place de nouvelles modalités de prise en charge financière afin que la commune n'ait pas à supporter les coûts – par nature imprévus – qui en résultent. Sur ce dernier point, il convient de souligner que les frais peuvent parfois atteindre des montants importants, par exemple lorsqu'il s'agit de compenser un handicap permanent subi par une victime, qu'une petite commune est rarement en mesure de financer.

Il est donc proposé de modifier en ce sens les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la protection fonctionnelle des élus municipaux. De telles modifications ne sont pas envisageables par la voie réglementaire.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES (ECARTEES)

La création d'un fonds de financement unique, au niveau national, afin de prendre en charge la protection fonctionnelle de tous les élus locaux a été envisagée. Cette disposition aurait pour avantage d'assurer une certaine équité de coût pour les collectivités, en calculant une cotisation proportionnée à la taille de chacune, mais à taux faible compte-tenu de la largeur de son assiette, et une certaine équité de prise en charge, sur la base d'une doctrine unifiée.

Néanmoins, cette piste se serait avérée excessivement complexe à mettre en œuvre. Il conviendrait en effet de définir un organisme gestionnaire des aspects financiers, mais également administratifs (dossier de demande de prise en charge, critères éventuels de refus, etc.), avec le risque que les organes délibérants concernés se défaussent de leur responsabilité sur le gestionnaire du fonds, qui aurait à sa charge la responsabilité de refuser les demandes abusives.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Il est donc proposé de créer un dispositif d'assurance obligatoire à l'égard de toutes les communes, quelle que soit leur taille. Celles-ci devront ainsi souscrire une police d'assurance visant à couvrir les coûts qui résultent de la protection fonctionnelle à l'égard du maire, qu'il soit victime ou mis en cause. Les autres élus et leurs ayant-droit ne sont pas concernés par cette obligation, mais pourront être intégrés dans l'assurance ainsi souscrite.

Par ailleurs, il est également prévu que le coût engendré par ces contrats d'assurance, en ce qu'ils concernent le maire, sera compensé par l'Etat, pour les communes de moins de 1 000 habitants.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Les articles L.2123-34 et L.2123-35 du CGCT sont complétés.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Cette nouvelle disposition aura pour effet d'imposer la souscription d'une police d'assurance aux 34 970 communes recensées au 1^{er} janvier 2019. Parmi celles-ci, 25 065 verront ce contrat pris en charge par l'Etat dans la mesure où leur population comprend moins de 1 000 habitants.

Il n'existe pas, à ce jour, de données publiques fiables s'agissant du nombre d'élus faisant l'objet de poursuites ou condamnés à raison de l'exercice de leur mandat, ni sur les montants engendrés par l'engagement de leur protection fonctionnelle. Dans une étude intitulée « La prise en compte du risque dans la décision publique » adoptée en avril 2018, le Conseil d'Etat constatait ainsi l'absence d'outil centralisé permettant de réunir des informations relatives aux mises en cause et condamnation d'agents publics, quel qu'en soit le fondement.

La délégation précitée du Sénat relevait d'ailleurs également le besoin d'établir un véritable diagnostic sur ce sujet, en lançant une étude en partenariat avec la chancellerie, afin de garantir le respect des informations personnelles contenues dans les dossiers des mis en cause.

Sous ces réserves, il est néanmoins possible de citer les travaux de la société mutuelle d'assurance des collectivités locales (SMACL), compagnie d'assurance privée dédiée aux collectivités territoriales, aux élus, aux agents territoriaux et aux associations. Celle-ci a notamment produit, par le biais de son observatoire constitué en partenariat avec des associations d'élus et de fonctionnaires locaux, un diagnostic de tendance sur les poursuites en justice d'élus locaux :

| Mandature | Elus poursuivis | Elus condamnés |
|-----------------------------------|----------------------------|---------------------------|
| 1995-2001 | 557 | 294 |
| 2001-2008 | 772 | 317 |
| 2008-2014 | 1262 | 457 |
| 2014-2020 (estimation) | 1558 | 637 |

Source : Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale, rapport annuel 2018

Dans ce total se distinguent notamment :

- Les actes de « manquements au devoir de probité » qui regroupent pour l'essentiel des infractions liées à un intérêt personnel (concession, abus de confiance, favoritisme, etc.) pour lesquels la protection fonctionnelle n'aurait donc pas systématiquement à être engagée (306 mises en cause, 122 condamnations estimées sur la mandature en cours) ;
- Les atteintes à l'honneur (principalement la diffamation), qui représentent une large part des mises en cause (417) et de condamnations (115) sur 2014-2020 ;
- Les atteintes à la dignité (menaces, harcèlement, injures, etc.), qui ont représenté sur la dernière période 306 mises en cause et 91 condamnations, tandis que les atteintes à la confiance (faux ou usage de faux, fraudes électorales, etc.) représentent 120 mises en cause et 53 condamnations.

Ces données, sans prétendre être exhaustives, permettent de cerner les thématiques qui font l'objet de contentieux. Elles ne permettent cependant pas de dégager un coût moyen par dossier.

Plus généralement, il n'existe pas d'analyse macroéconomique relative aux prix pratiqués par les assureurs en matière d'assurance des élus locaux. Il est néanmoins possible d'effectuer un recensement empirique des prix pratiqués en matière d'assurance personnelle des élus qui intègrent des prestations relativement similaires à celles que les communes devront prochainement contracter.

La SMACL pratique par exemple des tarifs allant de 63 € à 268,50 € annuels ; ses divers concurrents (GMF, Groupama, MAIF, etc.), affichent des tarifs relativement similaires (de 50 à 300 € selon la taille des collectivités).

S'agissant des 25 065 communes de moins de 1 000 habitants (collectivité de petite taille), en intégrant une hypothèse de prix haute autour de 100 € annuels par contrat, le coût total annuel du dispositif pris en charge par l'Etat serait de 2,5 millions d'euros.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENEÉE

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 11 juillet 2019 au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Une entrée en vigueur de cette disposition à compter du prochain renouvellement des conseils municipaux pourrait être envisagée.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités de l'article 73 en application du principe d'identité législative ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

5.2.3 Textes d'application

Un décret précisera les modalités d'application de cet article, notamment le barème de compensation par l'Etat.

Article n° 31 : Rénover en profondeur la formation pour tous les élus locaux

1. ÉTAT DES LIEUX

Depuis la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, les élus locaux ont le droit de bénéficier d'une formation adaptée à leurs fonctions, financée par les collectivités locales sur leur budget (frais de formation, de déplacement et de séjour et pertes de revenu). L'organisme qui dispense la formation doit être titulaire d'un agrément ministériel, après avis du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL).

La loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité susmentionnée a étendu de 6 à 18 jours le congé de formation que les élus locaux peuvent mobiliser dans ce cadre et fixé un plafond au budget de formation, à savoir 20% du montant des indemnités de fonction susceptibles d'être versées.

La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a ajouté de nouveaux droits et obligations s'agissant de la formation :

- fixation d'un plancher au budget de formation (2% du montant des indemnités de fonction susceptibles d'être versées) ;
- obligation pour les collectivités de plus de 3 500 habitants d'organiser une formation durant la première année de mandat à destination des élus ayant reçu une délégation.

Cette même loi de mars 2015 instaure un droit à la formation nouveau au profit des élus locaux calqué sur le droit individuel à la formation (DIF) des salariés et des fonctionnaires. Les 550 000 élus des communes, des départements, des régions, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des collectivités territoriales à statut particulier acquièrent 20 heures de formation par année de mandat, sur la durée du mandat. Selon un principe « assurantiel », ce droit est financé par une cotisation obligatoire versée par les élus locaux percevant une indemnité (soit 190 000 élus sur 550 000), dont le taux ne peut être inférieur à 1% du montant de ces indemnités. La mise en œuvre du DIF, dont la gestion a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), sous le contrôle comptable de l'Agence des services de paiement (ASP), relève de l'initiative de chacun des élus. Les formations éligibles peuvent soit être en lien avec l'exercice du mandat, soit contribuer à la réinsertion professionnelle de l'élu local à l'issue du mandat. L'élu peut exercer son droit individuel à l'issue de sa première année de mandat et conserve ses droits acquis jusqu'à 6 mois après la fin de son mandat. Ce dispositif est globalement moins favorable que celui dont bénéficient les salariés du secteur privé et les fonctionnaires depuis la mise en place du compte personnel de formation qui a succédé en 2018 au dispositif du DIF.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le Gouvernement souhaite améliorer les conditions d'exercice des mandats et renforcer les compétences des élus pour les exercer, en rénovant en profondeur les dispositifs de formation progressivement mis en place depuis 1992.

Les dépenses consacrées par les collectivités territoriales à la formation des élus locaux restent faibles.

Le CGCT prévoit que le montant des dépenses de formation doit être compris entre 2 et 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus de la commune.

Or l'examen des comptes administratifs des collectivités de 2015 à 2018 fait ressortir que les crédits consacrés à la formation par les collectivités pour leurs élus sont bien en deçà du plafond de 20% et, à l'exception des régions, inférieurs au plancher de 2% prévu par l'article 16 de la loi du 31 mars 2015⁵⁸ précitée.

| Collectivités | Crédits consommés pour la formation des élus (en euros) | | | | % des dépenses de formation des élus par rapport aux indemnités versées | | | |
|---------------------|--|--------------|--------------|--------------|---|------|------|------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Communes | 7 929 155 | 9 589 615 | 9 407 474 | 9 459 234 | 0,7% | 0,8% | 0,8% | 0,8% |
| Départements | 1 275 164 | 1 754 635 | 1 634 255 | 1 491 365 | 1,0% | 1,4% | 1,2% | 1,1% |
| Régions | 2 003 440 | 2 043 212 | 2 012 059 | 2 174 630 | 3,5% | 3,4% | 3,3% | 3,5% |
| EPCI | 1 591 202 | 1 648 024 | 1 807 896 | 1 605 173 | 0,7% | 0,8% | 0,9% | 0,7% |

Source : DGFiP, comptes de gestion ; calculs DGCL

S'agissant des communes, à l'exception de la strate de population de 100 000 à 200 000 habitants, les crédits consacrés à la formation sont également bien en deçà du plafond de 20% et même inférieurs au plancher de 2% prévu par l'article 16 de la loi du 31 mars 2015.

⁵⁸ Il convient de préciser que la règle prévue par le CGCT porte sur le rapport de 2 à 20% des dépenses inscrites au budget des collectivités avec les indemnités susceptibles d'être versées aux élus (le plafond théorique) et non aux indemnités effectivement servies aux élus (inférieures au plafond en règle générale), qui sont les seules apparaissant dans les comptes des collectivités.

| <i>Nb d'habitants</i> | Crédits consommés pour la formation des élus (en euros) | | | | % des dépenses de formation des élus par rapport aux indemnités versées | | | |
|--------------------------|---|------------------|------------------|------------------|---|-------------|-------------|-------------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Plus de 200 000 | 481 579 | 492 632 | 398 830 | 486 143 | 1,9% | 2,0% | 1,6% | 1,9% |
| 100 000 à 200 000 | 543 547 | 579 529 | 530 266 | 512 124 | 2,3% | 2,4% | 2,1% | 2,0% |
| 50 000 à 99 999 | 736 974 | 870 643 | 691 575 | 669 594 | 1,8% | 2,1% | 1,6% | 1,6% |
| 20 000 à 49 999 | 1 510 698 | 1 608 482 | 1 374 946 | 1 518 859 | 1,7% | 1,8% | 1,5% | 1,7% |
| 10 000 à 19 999 | 1 022 479 | 1 208 805 | 1 050 591 | 960 220 | 1,2% | 1,4% | 1,2% | 1,1% |
| 3 500 à 9 999 | 1 467 006 | 1 787 673 | 1 794 784 | 1 722 715 | 0,7% | 0,8% | 0,8% | 0,8% |
| 1 000 à 3 499 | 1 284 104 | 1 807 618 | 2 079 527 | 2 045 171 | 0,4% | 0,5% | 0,6% | 0,6% |
| 500 à 999 | 540 516 | 696 374 | 824 918 | 877 201 | 0,3% | 0,4% | 0,5% | 0,5% |
| Moins de 500 | 342 252 | 537 872 | 943 135 | 667 206 | 0,2% | 0,3% | 0,4% | 0,4% |
| Total général | 7 929 155 | 9 589 628 | 9 688 572 | 9 459 234 | 0,7% | 0,8% | 0,8% | 0,8% |

Source : DGFIP, comptes de gestion ; Insee, recensement de la population pour la population ; calculs DGCL

Le DIF sera confronté à brève échéance à une impasse de trésorerie compte tenu de sa trajectoire financière actuelle

Le DIF élus connaît, depuis le début de la prise en charge des formations par la CDC à l'été 2017, une très forte augmentation des demandes, particulièrement en 2019. Là où les premières estimations anticipaient 4 000 formations par an, les volumes enregistrés sont de 4 570 pour 2018 et déjà près de 3 800 à la fin février 2019.

La CDC a réalisé en mai 2019 des prévisions de recettes et de dépenses sur la base de deux scénarii : une hypothèse de consommation haute, et une hypothèse de consommation basse. Quelle que soit l'hypothèse retenue, en conservant le niveau de cotisation actuel, le dispositif serait en déficit à court terme : avril 2020 (hypothèse haute) ou août 2020 (hypothèse basse).

Il convient donc de trouver des solutions pour améliorer l'efficacité des dispositifs actuels de formation des élus locaux tout en assurant leur soutenabilité financière.

Compte tenu du principe de libre administration des collectivités territoriales, les différents dispositifs de formation des élus (formation obligatoire à la charge des collectivités, DIF des élus locaux financé sur leurs indemnités de fonction) relèvent de mesures législatives inscrites dans le CGCT et ne sauraient être modifiés par la voie réglementaire.

En outre, le dispositif du compte personnel d'activité mis en place par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel relève également du domaine de la loi, et ne saurait être adapté aux besoins spécifiques des élus locaux par la voie réglementaire.

Dans ce contexte, les objectifs poursuivis par la réforme sont multiples :

- permettre aux élus locaux de bénéficier de droits individuels acquis tout au long de la vie et d'accéder à une offre de formation plus développée en mettant en place un compte personnel de formation analogue à celui mis en place dans le cadre des dispositions de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel relatives au compte personnel d'activité ; cette mesure relève de dispositions de niveau législatif ;
- faciliter l'accès à la formation et mieux articuler les différents dispositifs de formation des élus locaux selon qu'ils sont ou non liés à l'exercice du mandat ; ces dispositifs relèvent de la partie législative du Code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- augmenter le nombre des élus municipaux formés, mettre en place un référentiel unique de formation et mutualiser le financement entre les collectivités pour faciliter l'accès à cette formation en faveur des petites communes ; ces mesures relèvent également de la partie législative du CGCT ;
- assurer la transparence et la qualité des dispositifs de formation et renforcer le contrôle exercé sur les organismes de formation des élus locaux ; ces mesures nécessitent également une accroche législative.

3. DISPOSITIF RETENU

Le recours à une habilitation à légiférer par ordonnance est apparu nécessaire pour permettre de traiter de façon cohérente l'ensemble des dispositions évoquées, dont certaines sont particulièrement techniques. Il s'agira d'arrêter les mesures nécessaires pour améliorer les conditions d'exercice des mandats et renforcer les compétences des élus pour les exercer, en rénovant en profondeur les dispositifs de formation des élus locaux.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

L'analyse détaillée des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises sur le fondement du projet de loi d'habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, sur les collectivités territoriales, environnementaux, etc. seront développés à la lumière des contours de chacune des dispositions proposées.

Il peut d'ores et déjà être indiqué que la rénovation en profondeur des dispositifs de formation des élus locaux nécessitera des modifications du CGCT et de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Les mesures envisagées devraient notamment permettre d'aider les petites collectivités à assurer le financement de ces formations en mutualisant leur prise en charge. Cette question de la mutualisation du financement de la formation des élus figure notamment dans la proposition de loi déposée au Sénat par M. COLLOMBAT le 12 février 2019⁵⁹.

La réforme devrait également permettre d'assurer la soutenabilité financière du dispositif du DIF, dont la trajectoire de trésorerie actuelle est jugée critique par la CDC, chargée de sa gestion.

5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION

Compte tenu de l'ampleur et de la technicité des dispositions législatives devant être modifiées, un délai de neuf mois est prévu pour prendre les ordonnances.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

⁵⁹ Proposition de loi créant un statut de l'élu communal, n° 305, Sénat (session ordinaire de 2018-2019).

Article n° 32 : Article d’habilitation à procéder par voie d’ordonnance de l’article 38 pour étendre et adapter les dispositions du projet de loi aux outre-mer

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GENERAL

Le projet de loi contient les thématiques ci-dessous :

- Conforter chaque maire dans son intercommunalité
- Renforcer les pouvoirs de police du maire
- Améliorer le quotidien du maire
- Renforcer et reconnaître aux élus de véritables droits

Il a vocation à s’appliquer non seulement en métropole mais aussi en Outre-mer.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

Selon l’article 38 de la Constitution, le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

Le recours à une ordonnance sur la base de l’article 38 de la Constitution a été privilégié compte-tenu de la nécessité d’intégrer des dispositions pour les collectivités de l’article 73 de la Constitution.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Le texte est applicable sur l’ensemble des collectivités de l’article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Mayotte).

L'insertion d'une disposition est nécessaire pour adapter aux collectivités uniques et à Mayotte l'article qui permet de verser des indemnités aux élus régionaux et départementaux.

Le texte est applicable mais avec un objet limité à Saint-Barthélemy et Saint-Martin (pas de communes) et Saint-Pierre-Miquelon (pas d'intercommunalité).

Il n'est pas applicable à Wallis-et-Futuna (pas de communes).

Pour ces collectivités, comme pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, le Gouvernement souhaite rendre applicables les mesures sur le « rescrit » préfectoral ou le pouvoir de dérogation aux Hauts-Commissaires.

Au-delà de ces aspects techniques, le texte n'est pas applicable sans mention expresse ou sans modification des dispositions d'extension pour la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie. Compte-tenu de l'organisation très spécifique du bloc communal sur ces territoires, où l'intercommunalité a une importance relative par rapport à la métropole, l'objet de ce projet de loi n'est pas totalement adapté à la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie. Concernant un certain nombre de mesures (en matière de police notamment) une extension du projet de loi impacterait des compétences locales (en matière sanitaire par exemple).

Aussi le Gouvernement a souhaité renvoyer à une ordonnance le soin de fixer les modalités d'application outre-mer de ce texte. Cette option tient compte des spécificités de la Polynésie et de la Nouvelle-Calédonie, mais également du contexte de préparation de ce projet de loi dans un calendrier très resserré. Enfin, il est probable que le texte évolue au cours du débat parlementaire ; une intervention par voie d'ordonnance permettra de disposer d'une bonne visibilité sur l'ensemble des thématiques. Aussi le Gouvernement a privilégié le recours à une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance de l'article 38 de la Constitution afin de disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour tenir compte des évolutions que pourrait connaître le texte au cours du débat parlementaire.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La disposition envisagée poursuit l'objectif d'adapter et étendre en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française des dispositions de la présente loi.

3. DISPOSITIF RETENU

Le recours à une habilitation à légiférer par ordonnance est apparu nécessaire pour permettre d'adapter dans les territoires d'Outre-mer de façon cohérente l'ensemble des dispositions du projet de loi (y compris celles qui pourraient être adoptées par voie d'amendement), dont certaines sont techniques et ne pas remettre en cause son équilibre général.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

L'analyse détaillée des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises sur le fondement du projet de loi d'habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, sur les collectivités territoriales, environnementaux, etc. seront développés à la lumière des contours de chacune des dispositions proposées.

Il peut cependant être d'ores et déjà indiqué que les dispositions de la présente loi seront adaptées et étendues en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION

Compte tenu de la spécificités des territoires d'Outre-mer à prendre en compte et des consultations des parties prenantes, un délai de six mois est prévu pour prendre l'ordonnance nécessaire.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance.

TITRE V – VOTE

Article n°33 : Faciliter l’inscription des détenus sur les listes électorales et l’exercice du droit de vote par procuration

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. ETAT DU DROIT

1.1.1. Inscriptions sur les listes électorales

L’article L. 9 du code électoral dispose que l’inscription sur les listes électorales est obligatoire. Toute inscription relève, à l’exception des cas d’inscription d’office par l’Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) prévus par la loi, d’une démarche volontaire. Pour pouvoir participer à un scrutin particulier, la demande d’inscription doit avoir été effectuée au plus tard le sixième vendredi précédant le scrutin conformément à l’article L. 17 du même code⁶⁰.

En application de l’article L. 18 du code électoral, le maire est compétent pour statuer sur les demandes d’inscription volontaires et procéder à la radiation des électeurs qui ne remplissent plus les conditions pour rester inscrits sur ses listes.

Pour être inscrit sur les listes électorales, il convient de remplir deux conditions :

D’une part, avoir la qualité d’électeur (article L. 2) :

- être de nationalité française ou, pour les élections municipales et européennes, ressortissant d’un Etat membre de l’Union européenne (article L.O. 227-3 du code électoral et article 2-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l’élection des représentants au Parlement européen) ;
- être majeur ;
- jouir de ses droits civils et politiques.

D’autre part, avoir une attache avec la commune :

L’attache communale peut être établie par plusieurs voies, précisées aux articles L. 11 à L. 15-1 du code électoral et notamment :

- le domicile réel ou la résidence d’au moins six mois (L. 11 -I) ;
- pour les jeunes jusqu’à 26 ans, le domicile ou la résidence des parents (L. 11 –I, 1°) ;

⁶⁰ Dans certains cas particuliers, définis à l’article L. 30, elle peut être effectuée après la date limite d’inscription jusqu’au dixième jour précédant le scrutin.

- l'inscription au rôle des contributions directes de la commune depuis au moins deux ans (L. 11 – I, 2°) ;
- les gérants d'entreprises figurant au rôle des contributions directes de la commune depuis au moins deux ans (L. 11- I, 2° bis) ;
- les Français établis hors de France bénéficient au titre de l'article L. 12 de conditions élargies d'inscription à :
 - o la commune de naissance ;
 - o la commune de leur dernier domicile ;
 - o la commune de leur dernière résidence, à condition que cette résidence ait été de six mois au moins ;
 - o la commune où est né, est ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants ;
 - o la commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.
- Les militaires (L. 13), les conjoints des Français établis hors de France et des militaires (L. 14), les marinières (L. 15) et les personnes sans domicile stable (L. 15-1) bénéficient de conditions spécifiques d'inscription liées à leur situation particulière.

Pour s'inscrire sur une liste électorale, une personne détenue doit aujourd'hui justifier, comme tout électeur, de son identité, de sa nationalité et d'une attache avec la commune. A ce titre, la personne détenue doit :

- soit attester, en application du droit commun, d'un domicile personnel, d'une résidence effective et continue depuis au moins six mois, ou de l'inscription personnelle au rôle des contributions directes communales depuis au moins deux ans ;
- soit avoir élu domicile auprès d'un centre communal d'action sociale (CCAS), d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) ou d'un organisme agréé par la préfecture ;
- soit avoir obtenu une attestation de résidence certifiant de sa présence au sein de l'établissement pendant au moins six mois lors de sa demande d'inscription. La personne détenue peut alors s'inscrire sur les listes électorales de la commune de l'établissement. Un certificat de présence est fourni à la personne détenue.

En dehors de ces conditions, la personne détenue peut demander à être domiciliée à l'établissement en application de l'article 30 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009⁶¹

⁶¹Article 30 de la loi pénitentiaire : « Les personnes détenues peuvent élire domicile auprès de l'établissement pénitentiaire :

1° Pour l'exercice de leurs droits civiques, lorsqu'elles ne disposent pas d'un domicile personnel. Avant chaque scrutin, le chef d'établissement organise avec l'autorité administrative compétente une procédure destinée à assurer l'exercice du vote par procuration ;

2° Pour prétendre au bénéfice des droits mentionnés à l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles, lorsqu'elles ne disposent pas d'un domicile de secours au moment de leur incarcération ou ne peuvent en justifier;

3° Pour faciliter leurs démarches administratives ».

pénitentiaire. Un certificat temporaire de domiciliation doit dès lors lui être fourni afin qu'elle puisse s'inscrire sur les listes électorales de la commune de l'établissement.

Outre ces inscriptions volontaires, l'Insee inscrit d'office :

- les jeunes majeurs (L. 11-II, 1°) dans la commune où ils ont été recensés ;
- les personnes naturalisées (L. 11 – II, 2°) dans la commune où ils ont effectué la demande de naturalisation ;
- les personnes dont l'inscription est ordonnée par l'autorité judiciaire (L. 16 – III, 1°).

1.1.2. Modalités de vote

Deux modalités de vote sont ouvertes aux électeurs inscrits sur les listes électorales communales : le vote à l'urne et le vote par procuration.

Le vote par correspondance sous pli fermé a été supprimé par la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 en raison des risques de détournement des suffrages qu'il comportait. En effet, l'organisation du vote par correspondance était telle qu'elle ne permettait pas de se prémunir contre toute substitution de bulletins de vote (les plis de vote par correspondance étaient conservés jusqu'au jour du scrutin par les services postaux).

Les Français établis hors de France inscrits sur les listes électorales consulaires peuvent voter par correspondance sous pli fermé et par voie électronique pour l'élection de leurs députés et pour les élections consulaires (L. 330-13). Ces modalités de vote sont justifiées pour les Français établis hors de France par l'éloignement des bureaux de vote à l'étranger.

1.1.3. Etablissement des procurations

Le vote par procuration est encadré par la section III du chapitre VI du titre premier du livre premier du code électoral.

Ce droit est ouvert aux catégories d'électeurs mentionnées à l'article L. 71. Les électeurs qui demandent à bénéficier de ce droit doivent attester être dans les conditions mentionnées au a) et au b) du même article (obligations professionnelles, de formation, raisons de santé, handicap, congés, etc.). Le c) de cet article ouvre ce droit aux « personnes placées en détention provisoire et [aux] détenus purgeant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale ».

L'établissement d'une procuration est limité par deux aspects, pour tous les électeurs admis à voter de la sorte :

- le mandataire doit « *jouir de ses droits électoraux et être inscrit dans la même commune que le mandant* » (art. L. 72) ;
- « *chaque mandataire ne peut disposer de plus de deux procurations, dont une seule établie en France* » (art. L. 73).

Une dérogation à l'article L. 73 est prévue pour les Français établis à l'étranger par l'article 13 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République dans la mesure où « *pour l'application de l'article L. 73 du même code, le nombre maximal de procurations dont peut bénéficier un même mandataire est de trois.* »

En cas de non-respect de ces dispositions, des sanctions pénales de deux ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende sont prévues par l'article L. 107, rendu applicable à toute infraction aux dispositions des articles L. 71 à L. 77 par l'article L. 111.

Les modalités d'établissement des procurations sont fixées dans la partie réglementaire du code électoral (articles R. 72 à R. 80). Le mandant doit ainsi établir une procuration devant un juge, un officier ou agent de police judiciaire (R. 72) en justifiant de son identité (R. 74). L'autorité qui établit la procuration la transmet ensuite au maire de la commune sur la liste électorale de laquelle le mandant -et donc le mandataire- sont inscrits (R. 75). Le maire porte la mention de cette procuration sur la liste électorale, à côté des noms du mandant et du mandataire (R. 76). La procuration est établie pour un scrutin ou pour une durée qui ne peut dépasser un an (R. 74).

1.2. CADRE GENERAL

Le nombre de détenus exerçant leur droit de vote, y compris à l'occasion des grands scrutins nationaux, reste faible voire anecdotique, sur les 55 000 détenus en capacité de voter.

| | Procurations établies | Permissions de sortir accordées | Vote par correspondance | Total des détenus ayant pris part au vote |
|--|------------------------------|--|--------------------------------|--|
| Élections présidentielles de 2017 | 853 | 200 | | 1 053 (soit 2%) |
| Élections législatives de 2017 | 412 | 113 | | 525 (soit 1%) |
| Elections européennes de 2019 | 110 | 55 | 4 395 | 4560 (soit 8%) |

Pour lutter contre cette abstention forte, le Président de la République, dans son discours à l'École nationale d'administration pénitentiaire le 6 mars 2018, a fixé au Gouvernement l'objectif de faciliter l'exercice du droit de vote des détenus pour toutes les élections.

Ainsi, pour les élections européennes du 26 mai 2019, l'article 87 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a, pour la première fois, institué la possibilité pour les personnes détenues de voter par correspondance sous pli fermé depuis leur lieu de détention. Grâce à ce nouveau dispositif prévu uniquement pour le scrutin européen de 2019, 4 395 personnes détenues ont pu voter par correspondance le 26 mai dernier (sur les 5 184 admis à voter). Cependant, 3 980 détenus n'ont pas pu voter par correspondance faute d'être inscrits sur les listes électorales.

1.3. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les principes fondamentaux relatifs à la qualité d'électeur, permettant l'inscription sur les listes électorales, sont définis au dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution: « *Sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.* »

La qualité d'électeur des ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne autre que la France est ainsi définie :

- Pour les élections européennes : l'article 88-3 de la Constitution et la directive 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants.
- Pour les élections municipales : la directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité.

De manière constante, le Conseil constitutionnel a toujours considéré que n'étaient pas contraires au principe d'égalité des dispositions légales spécifiques à certaines franges d'électeurs lorsqu'elles étaient justifiées par leur situation particulière, comme c'est le cas pour le vote par correspondance sous pli fermé des personnes détenues pour les élections européennes ou pour le vote par correspondance (sous pli fermé ou électronique) des Français établis hors de France.

Afin de préserver le secret du vote et la sincérité du scrutin, le vote par correspondance implique de déterminer des conditions d'organisation et d'acheminement permettant d'éviter toute altération des enveloppes de scrutin (ouverture des enveloppes pour connaître le sens du vote de l'électeur, détournement des suffrages, etc.).

Le vote par procuration est admis par dérogation au principe de secret du vote, garanti à l'article 3 de la Constitution. Toutefois, si le mandataire a par définition connaissance du vote du mandataire, le secret de ce vote est garanti vis-à-vis des tiers. Ainsi, l'article L. 74 prévoit que « *le ou la mandataire participe au scrutin dans les conditions prévues à l'article L. 62* », c'est-à-dire en insérant le bulletin de vote choisi dans l'enveloppe prévue à cet effet, alors qu'il est soustrait aux regards des autres électeurs grâce à un isolement.

De plus, cette dérogation est partielle et de portée limitée dans la mesure où le nombre de procurations par mandataire est très restreint (deux, ou trois pour les Français établis hors de France). L'établissement d'une procuration ne conduit en aucune façon à une cession de son droit de vote, dans la mesure où :

- la procuration est toujours limitée à un seul scrutin, ou à une durée qui n'excède pas un an (art. R. 74) ;
- le mandant a toujours faculté de résilier sa procuration (art. L. 75) ;
- le mandant peut voter personnellement s'il se présente au bureau de vote avant que le mandataire ait exercé ses pouvoirs (art. L. 76).

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Certains Etats ont prévu des modalités de vote spécifiques pour les personnes détenues :

Espagne : avant chaque scrutin et pour l'exercice du droit de vote par correspondance, le directeur pénitentiaire ou une personne le représentant sollicite la Société Publique des Postes et Télécommunications (*Sociedad Estatal Correos y Telégrafos*) pour qu'un fonctionnaire se déplace au centre pénitentiaire afin de régler les questions liées à l'accomplissement de certaines formalités administratives (photo d'identité des détenus inscrits sur les listes électorales, etc.).

Irlande : depuis l'application d'un acte réglementaire de 2006, les détenus peuvent voter par correspondance uniquement. Ils doivent être enregistrés sur les listes électorales correspondantes à la circonscription où se trouve l'établissement pénitentiaire. Soit le détenu est déjà inscrit sur les listes, dans ce cas il ne remplit qu'un seul formulaire appelé "RFG" et peut faire envoyer son courrier de vote. Soit il n'est pas encore inscrit et dans ce cas il remplira en amont un autre formulaire appelé "RFA4" pour procéder à cette démarche.

Etats-Unis : le droit de vote des détenus est autorisé uniquement dans deux Etats, le Maine et le Vermont. Les détenus sont autorisés à s'inscrire sur la liste électorale de la commune où ils avaient (ont) leur résidence principale avant leur incarcération. Cette résidence correspond à celle où ils ont l'intention de retourner après avoir purgé leur peine.

Pologne : les personnes détenues votent en prison. Des registres électoraux sont spécialement créés en prison et des bureaux de vote installés pour faciliter la participation des détenus à la vie publique. Un bureau de vote est installé dans tous les établissements où au moins quinze détenus sont en capacité de voter. Dans la semaine précédant les élections (au moins cinq jours avant), l'administration pénitentiaire doit établir la liste des personnes détenues habilitées à voter et l'adresser aux autorités chargées du registre électoral. Le registre est ensuite transmis à la commission électorale qui organise l'élection en détention. Cependant, concernant les élections régionales, provinciales et communales, une restriction existe : les personnes détenues ne peuvent y participer que si l'établissement dans lequel elles sont incarcérées se situe sur le territoire de leur lieu de résidence habituelle.

Portugal : le vote est organisé dans l'ensemble des établissements pénitentiaires du pays. Le maire se rend dans les prisons afin de recueillir les bulletins de vote envoyés précédemment aux détenus qui ont exprimé leur intention de voter. La documentation est envoyée par la Commission nationale des élections. Le dépouillement a lieu à la mairie de domiciliation de l'établissement pénitentiaire.

De nombreux Etats, comme l'Italie, n'admettent pas le vote par procuration. Dans les Etats qui le prévoient, les modalités varient :

Belgique : une procuration peut être établie si l'électeur se trouve dans l'un des huit cas prévus par la loi : maladie ou infirmité, motif professionnel, contrainte étudiante, profession ambulante (forain, batelier), incarcération, motif religieux, séjour à l'étranger, résidence à l'étranger. Dans chaque cas, le mandant doit fournir une pièce justificative.

Suisse : le vote par procuration n'est autorisé que dans certains cantons, pour des personnes dont les capacités physiques sont diminuées.

Royaume-Uni : la procuration (*proxy*) est autorisée dans les situations suivantes : séjour hors du lieu de vote, motif professionnel, invalidité, service militaire hors du pays, résidence hors du pays, et pour certaines professions (comme les diplomates). Un mandataire peut avoir deux procurations, voire davantage, s'il s'agit de parents proches.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Force est de constater que les détenus rencontrent, en pratique, des difficultés qui les découragent d'exercer leur droit de vote, en premier lieu desquelles l'inscription sur les listes électorales.

L'inscription sur les listes électorales implique d'effectuer des démarches qui, pour les personnes détenues, sont difficilement réalisables en raison de leur incarcération et de leur désocialisation :

- une demande d'inscription par internet, en se déplaçant en mairie, par courrier ou par l'intermédiaire d'un tiers mandaté ;
- fournir un justificatif d'identité (de nombreux détenus en sont dépourvus) ;
- fournir un justificatif prouvant son attache à la commune (de nombreux détenus en sont dépourvus).

Faciliter l'inscription sur les listes électorales implique, d'une part, d'élargir les conditions permettant de se rattacher à une commune et, d'autre part, de simplifier les démarches à effectuer en vue de s'inscrire.

Faciliter l'inscription sur les listes électorales des personnes détenues est une étape indispensable pour améliorer l'effectivité de leur droit de vote, mais elle n'est pas suffisante.

En effet, leur privation d'aller et venir rend difficile le vote à l'urne, qui implique une permission de sortie. L'expérience réussie des élections européennes du 26 mai 2019 a montré qu'il était possible d'organiser une modalité de vote spécifique pour les personnes détenues, adaptée à leur situation d'incarcération. Les dispositions votées dans le cadre de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice avaient cependant un caractère flottant et expérimental. Il apparaît donc aujourd'hui nécessaire de généraliser à toutes les élections des modalités de vote spécifiques pour les personnes incarcérées.

En outre, si l'article L. 71 ouvre aux personnes détenues le droit d'établir une procuration, les modalités actuelles apparaissent souvent trop restrictives. En effet, de nombreux détenus sont en situation de désocialisation, plus ou moins marquée. De ce fait, il peut leur être difficile de confier une procuration de vote à une personne inscrite sur les listes électorales de la même commune qu'eux, comme le prévoit l'article L. 72. Un certain nombre de détenus ont perdu leurs attaches familiales, amicales et professionnelles, ce qui rend également plus complexe l'établissement d'une procuration, faute de mandataire. Certains retissent des liens avec les membres des associations qui se consacrent aux détenus : au niveau national, la direction de l'administration pénitentiaire a conclu des conventions avec près de 40 associations au contact des personnes détenues. Ce chiffre est trop faible au regard du nombre potentiel d'électeurs chez les personnes détenues et ils ne peuvent prendre en charge qu'une procuration au titre de l'article L. 73. Par conséquent, un assouplissement des dispositions relatives aux procurations est nécessaire pour faciliter l'exercice du droit de vote par les personnes détenues.

Plus largement, un assouplissement et une simplification de l'établissement des procurations sont demandés depuis longtemps par de nombreux électeurs. Dans la mesure où la gestion des listes électorales est désormais centralisée dans un répertoire électoral unique (REU) et mise à jour en temps réel, il est possible de lever l'obligation pour le mandant de désigner un mandataire inscrit dans la même commune (prévue à l'article L. 72 du code électoral) en introduisant dans le REU une donnée de gestion supplémentaire relative aux procurations.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES MAIS ECARTEES

3.1.1. Faciliter les modalités d'inscription des personnes détenues en procédant à leur inscription par l'INSEE, le juge d'instance ou le chef d'établissement pénitentiaire

- Inscription par l'INSEE (demande transmise par le chef d'établissement pénitentiaire)

En vertu de la loi, l'INSEE n'est chargé que des inscriptions d'office qui n'impliquent de sa part aucun pouvoir d'appréciation. Or, la possibilité offerte aux personnes détenues par le nouvel article L. 12-1 – I du code électoral de choisir leur commune d'inscription parmi un panel élargi ne remet pas pour autant en cause la condition de rattachement à ces communes,

que l'autorité chargée de l'inscription doit préalablement apprécier. L'option consistant à charger l'INSEE d'inscrire les personnes détenues en application du nouvel article L. 12-1 – I du code électoral impliquait donc nécessairement de l'investir d'un pouvoir d'appréciation ne relevant pas de son champ de compétences et source de nombreux contentieux.

- Inscription par le juge d'instance transmise à l'INSEE :

Cette option comportait plusieurs avantages :

- le juge d'instance est déjà traditionnellement investi d'une compétence d'inscription sur les listes électorales dans le cadre de recours (article L. 20 du code électoral) ;
- cette option ne nécessitait aucun développement informatique particulier puisqu'il existe déjà un canal d'échange d'informations entre l'INSEE et la justice pour les inscriptions ou les radiations ordonnées par le juge en application du III de l'article L.16 du code électoral. Aucune modification du décret n° 2018-343 ne serait nécessaire ;
- elle limitait le risque de recours.

Elle aurait cependant fait peser sur les juges d'instance une charge de travail supplémentaire risquant d'allonger les délais d'inscription des personnes détenues.

- Inscription par le chef d'établissement pénitentiaire directement dans le REU ou transmise à l'INSEE :

Cette option aurait, de manière inédite, donné aux chefs d'établissement pénitentiaire une compétence d'inscription sur les listes électorales ne relevant pas de leur champ de compétence et ainsi introduit une complexité supplémentaire dans le code électoral avec une nouvelle autorité chargée des inscriptions. Elle aurait en outre fait peser sur eux une charge de travail nouvelle.

3.1.2. Créer un bureau de vote en prison ou permettre à tout détenu, quel que soit son lieu d'inscription, de voter par correspondance sous pli fermé

Par sa proximité avec le dispositif de droit commun, la création d'un bureau de vote supplémentaire dans la commune où est implanté l'établissement pénitentiaire présente l'avantage de répondre pleinement à l'objectif de réinsertion des détenus dans la vie civile, et de favoriser une participation potentiellement encore plus importante que le vote par correspondance car ne nécessitant pas, à l'image de cette dernière, une étape préalable d'option.

Cette option n'a cependant pas été retenue pour les raisons suivantes :

- Créer des bureaux de vote en prison pourrait encourager les personnes détenues à s'inscrire sur les listes électorales de la commune d'implantation de leur établissement à laquelle le bureau de vote en prison serait nécessairement rattaché. Le rattachement des bureaux de vote en prison à la commune d'implantation de l'établissement pénitentiaire pourrait déstabiliser le corps électoral local, *a fortiori* lors des élections

municipales. Ainsi, dans 25 communes, le nombre de détenus, donc d'électeurs potentiels, représentent plus de 10 % du nombre d'inscrits. A Liancourt (Oise), les détenus sont deux fois plus nombreux que les inscrits.

- La tenue du bureau de vote serait difficile du fait des enjeux de sécurité des établissements pénitentiaires, de la probable réticence de certains élus locaux à organiser ces bureaux, du manque de volontaires pour composer le bureau de vote, ainsi que du manque de personnel pénitentiaire le dimanche, jour de scrutin. Ce problème est d'autant plus aigu dans l'hypothèse de deux scrutins concomitants (élections départementales et régionales de mars 2021).

Une autre option qui a été écartée était de permettre à tout détenu quel que soit son lieu d'inscription, de voter par correspondance sous pli fermé.

Le vote par correspondance serait, dans cette option, envoyé dans les communes d'inscription des détenus. Cette solution présenterait l'avantage de s'appuyer sur l'acquis du vote par correspondance organisé avec succès aux élections européennes, et de prolonger l'expérience du vote organisé en détention dans des conditions comparables avec un bureau de vote classique. Toutefois, plusieurs difficultés existent qui n'ont pas permis de retenir cette option :

- Des problématiques logistiques en raison du nombre très important de communes concernées (potentiellement autant de communes que de détenus inscrits). Les délais contraints d'organisation des élections et le nombre de cas particuliers à gérer rendent matériellement impossible la garantie d'un circuit opérationnel d'acheminement de la propagande et du matériel électoral (vers et depuis les établissements pénitentiaires) dans un calendrier qui actuellement ne ménage pas de marge de manœuvre pour des étapes nouvelles.
- L'atteinte au secret du vote est certaine dans les bureaux équipés de machines à voter ne comptant qu'un seul détenu inscrit : le sens de son vote serait rendu de facto public.

3.1.3. Elargir le champ des mandataires à des électeurs inscrits dans d'autres communes pour les seules personnes détenues

Une dérogation à l'article L. 72 aurait pu permettre d'élargir le champ des mandataires à tout électeur, y compris lorsqu'il est inscrit sur les listes électorales d'une autre commune, pour les seules personnes détenues.

Cependant, une telle disposition aurait entraîné l'identification des personnes détenues. En effet, un mandataire qui aurait voté par procuration pour une personne inscrite dans une autre commune aurait nécessairement reçu sa procuration d'une personne détenue. Une telle stigmatisation n'a pas semblé souhaitable.

En outre, il ne semblait pas envisageable de supprimer l'autre condition prévue par l'article L. 72, à savoir que le mandataire doit jouir de ses droits électoraux, dans la mesure où cela reviendrait à donner le droit de vote à une personne qui n'en dispose pas ou qui en a été privée.

3.2. DISPOSITIF RETENU

3.2.1. Sur le modèle de l'article L. 12 pour les Français établis hors de France, élargir les conditions de rattachement à une commune pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales

Il est proposé dans un premier de temps, dans un nouvel article L. 12-1 dédié aux personnes détenues, de poser le principe selon lequel les personnes détenues sont inscrites sur la liste électorale de la commune de leur domicile ou de leur dernière résidence. L'inscription au titre du domicile ou de la résidence est en effet le principal critère de rattachement à une commune pour s'inscrire sur les listes électorales. C'est même le critère de rattachement par défaut pour les inscriptions d'office. En effet, les jeunes majeurs sont inscrits à leur majorité sur la liste électorale de la commune du domicile ou de la résidence déclarés lors de leur recensement. La commune du domicile permet également d'inclure, sans la viser exclusivement, la commune d'implantation de l'établissement pénitentiaire comme le permet l'article 30 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

Il est ensuite proposé, afin de faciliter l'exercice de leur droit de vote effectif, d'élargir la palette des communes dans lesquelles les personnes détenues peuvent choisir de s'inscrire en reprenant, dans un II, la liste des communes énumérées à l'article L. 12 du code électoral dans lesquelles les Français établis hors de France peuvent demander à être inscrits en raison de leur expatriation, et en ajoutant la commune d'inscription du conjoint de la personne détenue, de son partenaire de PACS ou de son concubin.

Il est enfin proposé dans un III, à titre complémentaire, de permettre à la personne détenue de choisir de s'inscrire dans la commune chef-lieu du département où est implanté son établissement pénitentiaire.

Cette option permet d'élargir le panel des communes sur les listes électorales desquelles les personnes détenues peuvent demander à être inscrites. La possibilité de s'inscrire dans la commune chef-lieu du département d'implantation de l'établissement pénitentiaire permet également d'introduire une modalité de vote par correspondance pour les personnes détenues.

Le projet de loi prévoit à ce stade une application de cette nouvelle disposition aux seules personnes détenues de nationalité française, une disposition organique serait en effet nécessaire pour l'étendre aux détenus ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne autre que la France à l'occasion des scrutins municipal et européen (nécessité de modifier le deuxième alinéa de l'article L.O. 227-3 du code électoral).

3.2.2. Inscription systématique de chaque personne détenue, dans la commune de son choix parmi celles proposées au I de l'article L. 12-1, par transmission la demande par le chef d'établissement pénitentiaire au maire

Il est proposé d'organiser l'inscription systématique des personnes détenues consécutivement à leur incarcération ou à leur majorité ou, pour les personnes déjà détenues lors de la promulgation de la loi, consécutivement à son entrée en vigueur.

L'inscription systématique des détenus emporte un double avantage. D'une part, elle maximiserait le nombre de détenus inscrits sur les listes. D'autre part, elle faciliterait le vote des détenus, que ce soit à l'urne grâce à une permission de sortir ou par procuration, et ce d'autant plus que le champ des communes d'inscription aurait été élargi.

Le caractère systématique de cette inscription n'offre pas de difficulté dans la mesure où l'article L. 9 prévoit déjà que « *l'inscription sur les listes électorales est obligatoire* ». Pour autant, il ne s'agit pas d'une inscription « d'office », procédure induisant une automaticité lorsqu'un critère objectif est satisfait (par exemple, atteinte de la majorité), dans la mesure où l'électeur opte pour l'une des communes de la liste proposée.

A défaut de choix, les détenus seraient inscrits dans la commune de leur domicile ou de leur dernière résidence, à condition qu'elle ait été d'au moins six mois. Le domicile peut correspondre à la commune d'implantation de l'établissement pénitentiaire, comme le prévoit l'article 30 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

Les personnes détenues qui atteignent l'âge de la majorité en détention auraient également la possibilité de bénéficier des dispositions de l'article L. 12-1 en lieu et place de l'inscription d'office prévue pour les jeunes majeurs à l'article L. 11-II (L. 12-1-V). Cette inscription systématique serait organisée par l'administration pénitentiaire qui serait chargée, par l'introduction d'un nouvel article L. 18-1, de transmettre les demandes d'inscription effectuées en application de l'article L. 12-1 aux maires des communes concernées. Les maires procèderaient ensuite à l'inscription des personnes détenues dans les conditions de droit commun.

Cette hypothèse apparaît être la plus simple en ce qu'elle comporte le double avantage de ne pas donner une compétence d'inscription sur les listes électorales à un nouvel acteur et de laisser le maire responsable de sa liste électorale.

En application de l'article L. 18 du code électoral, le maire vérifie « *si la demande d'inscription de l'électeur répond aux conditions mentionnées au I de l'article L. 11 ou aux articles L. 12 à L. 15-1* ». La vérification des conditions de rattachement à la commune implique la présentation d'un justificatif (facture, fiche d'imposition, etc.). Afin d'alléger le dispositif compte tenu de la situation particulière des détenus et de déroger au droit commun, il est proposé que ces derniers puissent renseigner une attestation sur l'honneur ayant valeur de justificatif de l'attache avec la commune choisie. La condition de rattachement à la commune chef-lieu de département n'implique aucun justificatif particulier. La demande émanant du chef d'établissement suffit par elle-même à prouver le rattachement de la personne détenue.

3.2.3. Créer un vote par correspondance pour les détenus inscrits sur les listes électorales de la commune chef-lieu du département d'implantation de l'établissement pénitentiaire

Pour faciliter le vote des personnes détenues sans les obliger à voter à l'urne ni à établir une procuration, il est proposé de créer pour elles un vote par correspondance. Pour cela, les personnes détenues s'inscrivent sur les listes électorales de la commune chef-lieu du département où est implanté leur établissement pénitentiaire. Au titre du III de l'article L. 12-1 nouveau, le choix du lieu d'inscription et de la modalité de vote sont liés.

Cette solution présente l'avantage de s'appuyer sur l'acquis du vote par correspondance organisé aux élections européennes, et de prolonger l'expérience du vote organisé en détention dans des conditions comparables avec un bureau de vote classique.

Cette modalité de vote les encouragera à s'inscrire sur la liste électorale de la commune chef-lieu du département d'implantation de l'établissement pénitentiaire, sans remettre en cause l'élargissement de la palette de communes dans lesquelles elles pourront désormais choisir de s'inscrire avec la création de l'article L. 12-1, et avec un risque de déstabilisation du corps électoral beaucoup plus réduit que dans le cas de bureaux de vote en prison, en raison d'un nombre d'électeurs plus important dans les communes chefs-lieux. Ainsi, dans seulement deux communes chefs-lieux le nombre de détenus, donc électeurs potentiels, dépasse 5 % des électeurs inscrits, avec 7,85 % à Evry-Courcouronnes et 6,5 % à Basse-Terre.

Par ailleurs, l'organisation d'un vote par correspondance centralisé à la commune chef-lieu du département est, en termes de logistique, nettement plus simple que dans le cas de l'option non retenue et permet de s'insérer dans le calendrier très serré d'organisation des élections.

Cette modalité de vote par correspondance n'est offerte qu'aux personnes détenues. Une personne qui se serait inscrite sur les listes électorales de la commune chef-lieu du département d'implantation de son établissement pénitentiaire en vue de voter par correspondance et dont la période de détention prendrait fin ne pourrait plus voter par correspondance mais demeurerait inscrite sur les listes électorales à ce titre. Le projet de loi permet donc dans ce cas un vote à l'urne, comme pour les Français établis hors de France.

3.2.4. Permettre à tout électeur d'établir une procuration à un mandataire, y compris s'il est inscrit dans une autre commune

L'option retenue consiste à modifier l'article L. 72 en supprimant la mention « *et être inscrit dans la même commune que le mandant* ». Ainsi, un électeur pourra confier une procuration à tout électeur, y compris s'il est inscrit dans une autre commune. Cette mesure est susceptible de favoriser l'exercice du droit de vote des personnes détenues, qui recourent bien plus au vote par procuration qu'au vote à l'urne par permission de sortir, mais qui ne connaissent pas toujours une personne de confiance dans la commune dans laquelle ils sont inscrits, et ce même si le champ des communes d'inscription devait être élargi pour les détenus par le même projet de loi.

Au-delà, cette mesure devrait améliorer la participation électorale de l'ensemble du corps électoral national. En effet, cet assouplissement est demandé depuis longtemps par de nombreux électeurs. Lorsque les listes électorales étaient tenues dans chaque commune, il était nécessaire que le mandant et le mandataire soient inscrits dans la même commune, afin que le maire puisse exercer un contrôle. En effet, il n'aurait autrement pas été possible de contrôler le nombre de procurations reçues par un mandataire. Depuis le 1er janvier 2019, la gestion centralisée des listes électorales par le Répertoire électoral unique (REU) tenu par l'INSEE permet, dès lors que les développements informatiques nécessaires seront réalisés, de contrôler le nombre de procurations reçues par un même mandataire, même s'il est inscrit dans une autre commune.

3.2.5. Supprimer l'attestation sur l'honneur et les motifs requis pour établir une procuration

L'article L. 71 énumère les catégories de personnes qui peuvent établir une procuration. A l'exception des personnes détenues qui sont mentionnées au c), les autres électeurs mentionnés au a) et au b) doivent attester sur l'honneur être dans la situation qui les autorise à établir une procuration (raisons de santé, obligations professionnelles, handicap, vacances, etc.). Cette attestation, purement symbolique, se traduit généralement seulement par une case cochée sur le formulaire de demande de procuration. Il est donc décidé de permettre à tout électeur, sur sa demande, d'exercer son droit de vote par procuration sans qu'il soit nécessaire d'alléguer un motif particulier.

Il a été décidé de conserver les catégories d'électeurs actuellement énumérées à l'article L. 71 en supprimant seulement l'obligation d'une attestation sur l'honneur aux a) et au b). Cette modification permet d'introduire une certaine souplesse pour les électeurs qui ne sont pas en capacité d'aller voter le jour du scrutin, afin de favoriser la participation électorale, tout en conservant le vote à l'urne comme le mode de vote de droit commun.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Sont insérés dans le code électoral les articles L. 12-1, L. 18-1, L79 et L. 388-1.

En outre, les articles L. 71, L. 72, L78, L. 387 et L. 388 du même code sont modifiés.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES

4.2.1 Des modalités élargies d'inscription sur les listes électorales et de leur caractère systématique

Ces dispositions vont affecter la charge de travail et l'organisation des services pénitentiaires puisqu'ils seront chargés d'organiser l'inscription des personnes détenues (personnes détenues lors de l'entrée en vigueur de la loi et personnes nouvellement incarcérées ou devenues majeures en incarcération) : recueillir les demandes d'inscription, les pièces justificatives, les transmettre aux maires concernés.

L'impact sur les services communaux est neutre puisque le maire est déjà responsable des demandes d'inscriptions en application de l'article L. 18 du code électoral. La charge supplémentaire de travail pour les services serait minime en raison de la dispersion des demandes d'inscription.

L'option retenue ne nécessite pas de développements informatiques particuliers.

4.2.2. Des assouplissements en matière de procuration

Les assouplissements prévus en matière de procuration ont pour objectif de favoriser la participation électorale pour tous les électeurs mais il n'est cependant pas possible de chiffrer l'augmentation du nombre de procurations qui pourrait en découler et par conséquent, la charge de travail supplémentaire pour les autorités habilitées à établir des procurations au titre des articles R. 72⁶² et R. 72-1⁶³ et pour les maires, qui doivent mentionner ces inscriptions.

Des développements informatiques sont nécessaires pour adapter le REU au contrôle du plafond des procurations. Cette base de données doit en effet pouvoir faire figurer le nombre de procurations reçues par un mandataire, ainsi que leur date de validité et leur date d'établissement. Cette dernière mention doit permettre de savoir quelle procuration doit être retenue au titre du dernier alinéa de l'article L. 73, dans le cas où le plafond de procurations pour un même mandataire serait dépassé. La mise en place de ces nouvelles rubriques suppose un travail important pour les services de l'INSEE.

⁶² « Sur le territoire national, les procurations sont établies au moyen de l'un des formulaires administratifs prévus à cet effet, présenté par le mandant au juge du tribunal d'instance de sa résidence ou de son lieu de travail, ou au juge qui en exerce les fonctions ou au greffier en chef de ce tribunal, ou à tout officier ou agent de police judiciaire, autre que les maires et leurs adjoints, tout réserviste au titre de la réserve civile de la police nationale ou au titre de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, ayant la qualité d'agent de police judiciaire, que ce juge aura désigné. A la demande de ce magistrat, le premier président de la cour d'appel peut désigner, en outre, d'autres magistrats ou d'autres greffiers en chef, en activité ou à la retraite. »

⁶³ « Hors de France, les procurations sont établies au moyen de l'un des formulaires administratifs mentionnés à l'article R. 72, présenté par le mandant à l'ambassadeur pourvu d'une circonscription consulaire ou au chef de poste consulaire ou à un consul honoraire de nationalité française habilité à cet effet par arrêté du ministre des affaires étrangères. L'ambassadeur et le chef de poste consulaire peuvent déléguer leur signature en cette matière, sous leur responsabilité, à un ou plusieurs agents relevant de leur autorité ayant la qualité de fonctionnaire. Le nom du ou des agents ayant reçu délégation est publié par voie d'affichage, à l'intérieur des locaux de l'ambassade ou du poste consulaire, en un lieu accessible au public. »

Le *webservice* permettant au maire de renseigner dans le REU les identités du mandant et du mandataire d'une procuration, ainsi que ses dates d'établissement et de validité, doit également être développé par l'INSEE.

4.2.3. Du vote par correspondance

L'organisation d'un vote par correspondance dans le chef-lieu de département pour certains détenus augmentera la charge de travail de certains services lors de l'organisation des scrutins :

- La propagande électorale devra être acheminée vers les établissements suffisamment tôt pour que les électeurs puissent en prendre connaissance avant d'exprimer leur suffrage, par anticipation. Le matériel électoral (enveloppes de vote et d'identification) sera vraisemblablement acheminé en même temps que la propagande. En raison du caractère particulier de cet envoi, il semble préférable que cette opération soit menée en régie par les préfetures ;
- Les établissements devront mettre à la disposition des électeurs concernés la propagande électorale, puis organiser un lieu pour qu'ils puissent exprimer leur choix, qui devra compter a minima une table de décharge et un isolement ;
- Les suffrages, insérés dans les enveloppes d'identification, devront être acheminés de manière sécurisée jusqu'au bureau de vote. Dans la mesure où les électeurs choisiront leur bulletin plusieurs jours avant la date du scrutin, il faudra également prévoir un lieu sécurisé pour y déposer les enveloppes et leurs bulletins.

Le choix de limiter le vote par correspondance au chef-lieu de département permet de faciliter la logistique de ces opérations. Les trajets seront limités dans l'espace (au sein d'un même département) et en nombre (entre le ou les établissements pénitentiaires, la préfecture et le bureau de vote). Cela permet d'envisager sereinement le calendrier des opérations pré-électorales, même s'il sera nécessairement plus resserré lorsqu'une seule semaine sépare le premier tour du second.

4.3. IMPACTS SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Le développement du REU afin de pouvoir y contrôler les plafonds des procurations transmises à un même mandataire suppose une charge de travail importante pour les services de l'INSEE et du ministère de l'intérieur. Le recours à des prestataires pourrait être envisagé. Néanmoins, l'impact sur les finances publiques devrait demeurer restreint à ce développement initial : la maintenance du REU ainsi augmenté n'aurait pas d'impact durable sur les finances publiques.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise au conseil national d'évaluation des normes qui a émis un avis favorable le 3 septembre 2019.

Les dispositions spécifiques d'application du projet de loi en Nouvelle Calédonie ont rendu nécessaire une consultation du congrès de Nouvelle Calédonie qui a, lui aussi, rendu un avis favorable le 26 août 2019.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions prévues ne pourront pas être applicables pour le renouvellement général des conseils municipaux prévu en mars 2020, notamment en raison des développements informatiques qu'elles supposent dans le REU. C'est pourquoi l'article prévoit une entrée en vigueur pour les élections départementales et régionales prévues en mars 2021.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République. Les nouvelles modalités de gestion et d'inscription sur les listes électorales introduites par la loi n° 2016-1048 du 1er août 2016 ne s'appliquant pas en Nouvelle Calédonie, le texte les rend expressément applicables les articles L. 12-1 et L. 18-1, dans leur rédaction résultant du projet de loi, à cette collectivité. Le nouvel article L. 388-1 du code électoral prévoit des modalités spécifiques d'application des dispositions introduites par ces articles dans l'hypothèse où une personne détenue dans tout établissement pénitentiaire du territoire aurait vocation à être inscrite, sur sa demande ou d'office, dans une commune néocalédonienne. Le chef d'établissement pénitentiaire transmet à l'Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie (ISEE) les demandes d'inscription effectuées en application de l'article L. 12-1. L'ISEE en avise le maire de la commune concernée et la personne est inscrite par la commission administrative compétente, conformément à procédure de révision des listes électorales « pré-REU », toujours en vigueur en Nouvelle-Calédonie. Comme pour le droit commun, une attestation sur l'honneur suffit à prouver le rattachement à la commune concernée.

5.2.3. Texte d'application

Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application du présent article.

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

NOR : TERX1917292L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 17 juin 2019 d'un projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Ce projet de loi a été modifié par quatre saisines rectificatives, reçues respectivement les 25 juin, 28 juin, 4 juillet et 15 juillet 2019.

2. Le projet de loi comprend trente-deux articles, répartis en quatre titres :

- Titre I Libertés locales : conforter chaque maire dans son intercommunalité
- Titre II Libertés locales : renforcer les pouvoirs de police du maire
- Titre III Libertés locales : simplifier le quotidien du maire
- Titre IV : Renforcer et reconnaître aux élus de véritables droits

Les dispositions du projet tendent notamment à conforter la place des maires et élus des communes dans l'intercommunalité, à donner davantage de libertés aux communes pour faire évoluer, si nécessaire, le périmètre des communautés de communes et des communautés d'agglomération, à renforcer les pouvoirs des maires, à alléger et simplifier un certain nombre de formalités pesant sur les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et à faciliter les conditions d'exercice de leur mandat par les élus.

L'étude d'impact, qui a fait l'objet d'une saisine rectificative le 28 juin, répond aux exigences de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009, sous réserve de certaines des observations qui suivent. Elle sera complétée avant la présentation du projet de loi au conseil des ministres par les cinq indicateurs de résultats dont le principe est prévu par la circulaire du premier ministre du 5 juin 2019.

Renforcement de la place du maire et des élus de la commune dans leur intercommunalité

3. Le projet de loi crée au sein du code général des collectivités territoriales une sous-section nouvelle consacrée aux relations des communes avec les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle prévoit que, après chaque renouvellement général des conseils municipaux, le conseil communautaire devra débattre pour décider d'élaborer un pacte de gouvernance, ce pacte pouvant, notamment, prévoir :

- un conseil des maires - obligatoire dans les métropoles -, des commissions spécialisées associant les maires, et des conférences territoriales des maires,
- les conditions dans lesquelles le maire peut, par délégation de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, décider de certaines dépenses courantes, ou encore disposer de certains services de l'EPCI.

Le projet prévoit que si l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre décide l'élaboration d'un pacte, il l'adopte dans le délai de trois mois qui suivent le renouvellement général. Le Conseil d'Etat propose de porter ce délai à six mois, le délai de trois mois lui paraissant trop court.

Le Conseil d'Etat estime que le pacte de gouvernance envisagé par le projet de loi est de nature à permettre une meilleure association des maires aux travaux de l'intercommunalité et à remédier au sentiment de « *dévitilisation de leur mandat* » dont il est fait état dans l'exposé des motifs.

Il considère que les dispositions créant ce pacte, le conseil des maires, les commissions spécialisées, et les conférences territoriales des maires, au sein desquels chaque maire dispose d'une voix, ne portent pas atteinte au principe selon lequel, au sein des instances de gouvernance des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la représentation des communes repose sur une base essentiellement démographique (décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995). En effet - à l'instar de la conférence métropolitaine des maires instituée par la loi du 29 janvier 2014 - le conseil des maires, les commissions et conférences du pacte de gouvernance ont des attributions exclusivement consultatives qui n'empiètent pas sur les compétences des instances légales des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

S'agissant de la disposition du projet selon laquelle le pacte peut prévoir les conditions dans lesquelles le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pourra déléguer au maire l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires, le Conseil d'Etat relève que cette délégation sera possible même si le maire de la commune membre n'est pas lui-même membre de l'organe délibérant de l'établissement.

4. Le Conseil d'Etat considère que les dispositions prévoyant, pour les communes de moins de 1000 habitants, qu'en cas de cessation par le maire de l'exercice de ses fonctions, pour quelque cause que ce soit, il est mis fin au mandat des conseillers communautaires de la commune et il est procédé à une nouvelle désignation, ne se heurtent à aucun obstacle. En effet, à la différence des conseillers communautaires des communes de 1000 habitants et plus, ces conseillers communautaires ne sont pas élus au suffrage universel, mais désignés dans l'ordre du tableau des élus de la commune.

A propos de la possibilité pour le membre d'une commission d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre d'être remplacé, en cas d'absence, par un conseiller municipal de sa commune, le Conseil d'Etat propose de préciser que celui-ci est désigné par le maire dans l'ordre du tableau mentionné à l'article L.2121-1.

Le Conseil d'Etat estime enfin que les dispositions du projet prévoyant l'envoi systématique par voie dématérialisée à l'ensemble des conseillers municipaux des communes

membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre :

- de l'ordre du jour,
- des notes de synthèse dans le cas où l'établissement comprend une commune de plus de 3500 habitants,
- et du compte rendu de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale,

donnant ainsi aux conseillers municipaux non conseillers communautaires le même degré d'information que celui dont disposent les conseillers communautaires, améliore utilement l'information de tous les élus du ressort de l'EPCI.

Transfert et exercice des compétences dans les domaines de l'eau et de l'assainissement

5. Les articles 64 et 66 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République attribuent à titre obligatoire les compétences dans le domaine de l'eau et celui de l'assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération à compter du 1er janvier 2020. Toutefois, l'article 1^{er} de la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre de ces compétences, a introduit un mécanisme de minorité de blocage ouvrant aux communes d'une communauté de communes qui n'exercent pas à la date de la publication de la loi, à titre optionnel ou facultatif, les compétences dans ces domaines ou dans l'un d'entre eux, la faculté de reporter le transfert obligatoire de la ou des compétences au 1^{er} janvier 2026, si 25% des communes membres représentant 20% de la population intercommunale s'opposent à l'un ou aux deux transferts avant le 1^{er} juillet 2019. Cette possibilité de blocage a été étendue, par la même loi, aux cas où seule la compétence relative au service public d'assainissement non collectif aurait été transférée à la communauté de communes.

6. Le projet de loi propose d'ouvrir à nouveau la possibilité de faire jouer cette minorité de blocage jusqu'au 1^{er} janvier 2020 dans les communautés de communes qui n'exerçaient pas au 5 août 2018 la compétence dans le domaine de l'eau ou de l'assainissement ou aucune de ces deux compétences ainsi qu'à celles ayant pris seulement une partie de la compétence eau ou de la compétence assainissement à cette date. Cette disposition, qui cherche à répondre à des préoccupations de souplesse dans la mise en œuvre du transfert de ces compétences, à mieux prendre en compte de leur caractère « *sécable* » (assainissement collectif et non collectif, production, traitement, stockage, distribution de l'eau...) et s'adapter aux diversités des territoires, n'appelle pas dans son principe d'objection juridique de la part du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat écarte la disposition validant les délibérations des communes qui auraient pour objet de bloquer tout ou partie du transfert de compétences entre le 2 juillet 2019 et la promulgation de la loi dans les communautés de communes qui n'exerçaient pas au 5 août 2018 les compétences dans le domaine de l'eau et de l'assainissement en tout ou en partie. Cette validation ne répond en effet à aucun motif impérieux d'intérêt général identifié, qui est une des conditions exigées par le Conseil Constitutionnel pour admettre la conformité à la Constitution des validations législatives (Décision n°2013-366 QPC du 14 février 2014). Le Conseil d'Etat lui propose d'insérer à sa place une disposition prévoyant que toutes les délibérations prises avant le 1^{er} janvier 2020 dans les conditions requises au premier alinéa de l'article 1 de la loi n°2018-702 ayant pour objet de s'opposer au transfert des compétences

relatives à l'eau ou à l'assainissement, de l'une d'entre elles ou d'une partie d'entre elles, ont pour effet de reporter le transfert de compétence au 1^{er} janvier 2026. Cette disposition permettra aux communes qui souhaitent de s'engager, avant la promulgation de la loi commentée dans le présent avis, dans la procédure de mise à jeu de la minorité de blocage.

7. Le projet de loi introduit la faculté, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, de déléguer, par convention, les compétences en matière d'eau et d'assainissement ou une partie d'entre elles à l'une des communes membres qui a, par délibération, adopté un plan des investissements qu'elle entend réaliser à cet effet et s'engage à respecter les prescriptions d'un cahier des charges édictées dans un objectif de qualité du service rendu et de pérennité des infrastructures. Ces dispositions n'appellent pas d'observation de principe du Conseil d'Etat. Il est suggéré toutefois de supprimer celles qui précisent le contenu du cahier des charges, car elles ne relèvent pas du domaine de la loi, et de renvoyer à un décret le soin de fixer les clauses principales figurant dans ce cahier des charges.

Création d'un établissement public national à caractère industriel et commercial du Mont-Saint-Michel

8. Le projet de loi prévoit la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial ayant pour mission d'assurer le rayonnement national et international du site du Mont-Saint-Michel. Cet établissement, dont le périmètre s'étendra sur trois communes, a vocation à coordonner les interventions des différents acteurs publics et privés sur ce site et à gérer des ouvrages appartenant à l'Etat et aux collectivités territoriales, à l'exclusion de l'abbaye et des remparts, confiés au Centre des monuments nationaux.

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la compétence pour fixer les règles relatives à « *la création de catégories d'établissements publics* ». Selon une analyse constante, doivent être regardés comme entrant dans une même catégorie les établissements publics dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue. Le législateur est alors seul compétent pour définir les règles constitutives d'une nouvelle catégorie d'établissements publics (décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993 sur les établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel).

Le Conseil d'Etat estime que ce nouvel établissement public, créé en vue de valoriser un site à caractère naturel, touristique, culturel et patrimonial, d'en gérer les équipements et de coordonner l'intervention des différents acteurs publics et privés de son ressort ne constitue pas à lui seul une nouvelle catégorie d'établissements publics dès lors qu'il existe déjà d'autres établissements publics nationaux créés par la loi dont l'activité s'exerce sous la tutelle de l'Etat et ayant une spécialité analogue, comme l'établissement public de Chambord (article 230 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux), chargé de gérer, préserver, mettre en valeur et assurer le rayonnement national et international du site et qui inclut dans son périmètre le territoire de la commune de Chambord. Il relève par ailleurs que les règles constitutives de l'établissement public envisagé, telles qu'elles sont énoncées dans le projet en ce qui concerne la composition de son conseil d'administration, ne diffèrent pas de celles du conseil d'administration de l'établissement public de Chambord où siègent des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des personnalités qualifiées et des représentants des salariés.

Le Conseil d'Etat estime en conséquence que cet article ne présente pas, en l'état et au vu des informations figurant dans l'étude d'impact, de caractère législatif.

Périmètres des établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre

9. Le Gouvernement entend supprimer l'obligation de réviser tous les dix ans les schémas départementaux de coopération intercommunale dont l'élaboration est prévue à l'article L 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, la prochaine échéance étant prévue au printemps 2022. Le Conseil d'Etat ne voit pas d'objection à la suppression du caractère obligatoire de cette révision. La révision des schémas est une opération lourde et complexe, alors que la dernière révision a permis d'atteindre les objectifs poursuivis, c'est-à-dire la couverture de tout le territoire et la rationalisation des périmètres.

Toutefois le projet supprime également la procédure de révision des schémas mise en œuvre par les représentants de l'Etat, les schémas n'étant plus susceptibles d'évoluer qu'à l'initiative des collectivités territoriales, à la suite du retrait d'une commune d'une communauté de commune ou - mesure rendue possible par le projet - d'une communauté d'agglomération, ou encore – comme le permet le projet pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération – à la suite de la division d'un EPCI. Or les schémas continueront à produire des effets, par exemple pour la création des syndicats de communes visés à l'article L. 5212-1 ou des syndicats mixtes visés à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5721-1, qui ne peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département que si elle est compatible avec le schéma en application de l'article L. 5111-6.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de maintenir explicitement dans la loi la possibilité de la révision des schémas, selon une procédure qui doit être la même que celle prévue pour leur élaboration.

10. Le projet de loi permet d'étendre aux communautés d'agglomération la procédure de retrait d'une commune aujourd'hui permise seulement pour les communautés de communes, avec pour limite de ne pas faire baisser la population de la communauté d'agglomération en dessous des seuils mentionnés à l'article L. 5216-36. Le Conseil d'Etat estime cette souplesse utile pour permettre des ajustements nécessaires ou opportuns, notamment en cas de blocage au sein de l'EPCI. Il considère toutefois que l'étude d'impact devrait indiquer les raisons pour lesquelles les communautés urbaines et métropoles en sont exclues.

11. Le code général des collectivités territoriales permet la fusion d'EPCI mais non leur division. Le projet comporte une disposition nouvelle autorisant une division de communautés de communes ou de communautés d'agglomération. La procédure prévue comporte deux phases successives : l'avis de l'organe délibérant de l'EPCI existant, puis la création des EPCI s'y substituant selon les règles fixées à l'article L. 5211-5.

Le Conseil d'Etat relève que la réalisation de l'opération est subordonnée, d'une part, au respect des règles présidant à la création des EPCI –seuils de population, cohérence spatiale, règles de majorité notamment – et, d'autre part, à l'aboutissement de la procédure de création de tous les établissements issus de la division. Cette seconde exigence garantit que la division de l'EPCI existant repose sur large accord entre ses communes membres.

Le Conseil d'Etat considère toutefois que l'étude d'impact devrait indiquer les raisons

pour lesquelles les communautés urbaines et métropoles sont exclues du champ ouvert par les dispositions du projet de loi.

Le projet de loi prévoit enfin la réalisation d'une étude d'impact sur les incidences financières d'une modification du périmètre d'un EPCI, à la charge de la collectivité qui en est à l'origine. Ces incidences étant susceptibles d'être importantes, il apparaît utile de les mesurer avant cette modification pour éclairer l'EPCI et les communes concernées.

Renforcement des pouvoirs de police du maire et du préfet en matière de sécurité des établissements recevant du public et des immeubles menaçant ruine.

12. Lorsque la méconnaissance des règles de sécurité dans des établissements recevant du public impose la fermeture de ceux-ci par le maire ou le préfet, le projet rend cette mesure plus efficace en donnant la possibilité à ces autorités de l'assortir d'une astreinte journalière et d'ordonner l'exécution d'office de l'arrêté de fermeture. S'agissant des immeubles menaçant ruine, le projet étend la procédure de réalisation sous astreinte de travaux de mise en sécurité prescrits par un arrêté de péril, actuellement limitée aux seuls bâtiments à usage principal d'habitation, à l'ensemble des bâtiments faisant l'objet d'un tel arrêté. Ces dispositions s'inscrivent dans le renforcement des pouvoirs de police spéciale engagé par la loi dite « ALUR » (loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) et poursuivi par la loi dite « ELAN » (loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) et ne soulèvent pas d'objection de la part du Conseil d'Etat.

Délégation au maire de certaines prérogatives de la police spéciale de la fermeture des débits de boissons et des restaurants, ainsi que des établissements fixes ou mobiles de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments assemblés et préparés sur place

13. Le projet de loi permet à un maire de demander au représentant de l'Etat dans le département d'exercer, au nom de l'Etat, les prérogatives prévues par le 2 de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique et par l'article L. 332-1 du code de la sécurité intérieure. Ces dispositions visent à renforcer les pouvoirs de police du maire en cas d'atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques, et permettent au maire d'ordonner, le cas échéant, la fermeture d'un débit de boissons, d'un restaurant ou d'un établissement de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments assemblés et préparés sur place, pour une durée maximale de deux mois dans les deux premiers cas ou de trois mois dans le troisième.

Le représentant de l'Etat dans le département apprécie, au vu des circonstances locales, l'opportunité de donner suite à la demande de transfert. Cette mesure est cohérente avec les prérogatives exercées par le maire en matière d'autorisation d'ouverture des débits de boissons et lui confère des moyens d'intervention adaptés et proportionnés aux enjeux concrets auxquels les élus locaux sont confrontés. Après avoir relevé que les pouvoirs de police constituaient des pouvoirs propres du maire et que ce dernier exercerait les prérogatives transférées en tant qu'agent de l'Etat, le Conseil d'Etat écarte la disposition prévoyant la consultation préalable par le maire du conseil municipal, qui ne peut valablement délibérer en matière de police.

Exercice des fonctions d'agents de police municipale sur le territoire de la ville de Paris

14. Le projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure

relevant du domaine de la loi visant à définir les conditions dans lesquelles des fonctionnaires territoriaux peuvent exercer, sur le territoire de la Ville de Paris, les fonctions d'agent de police municipale. Cette habilitation n'a pas pour objet de modifier la répartition des compétences entre le préfet de police et le maire de Paris, dont le Conseil d'Etat, dans son avis du 13 juillet 2016 sur le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, a estimé qu'elle conciliait de manière satisfaisante, d'une part, l'objectif de rapprochement du régime juridique applicable à Paris en matière de police municipale avec le droit commun et, d'autre part, la prise en compte des contraintes d'ordre et de sécurité publiques inhérentes à la capitale, en n'incluant pas dans les attributions de police municipale du maire de Paris les compétences de maintien du bon ordre et de répression des atteintes à la tranquillité publique que l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales accorde à l'ensemble des polices municipales.

15. Le Conseil d'Etat veille, dans la rédaction de l'article, à définir avec une précision suffisante les finalités et le domaine d'intervention des mesures envisagées, sans cependant les détailler de manière trop contraignante au regard des finalités poursuivies. L'habilitation a pour finalités de rendre possible, dans le cadre rappelé au point précédent, le recrutement des agents qui exerceront la fonction de policiers municipaux et de définir leurs missions, ainsi que d'étendre à la collectivité parisienne, tout en les adaptant à ses singularités, les dispositions du code de la sécurité intérieure qui fixent les conditions de recrutement, d'agrément, d'équipement, d'organisation et de formation des policiers municipaux.

16. Le Conseil d'Etat relève que l'article d'habilitation dispose que l'ordonnance est chargée de déterminer « *les conditions de création des corps de fonctionnaires chargés de la police municipale.* ». Or, aux termes de l'article 31 du décret du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes, pris sur le fondement de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, la création de corps de fonctionnaires de la Ville de Paris relève de délibérations de cette collectivité. Par suite, le Conseil d'Etat écarte cette disposition du projet.

Possibilité, pour un EPCI à fiscalité propre, de passer des marchés publics pour le compte de ses communes membres

17. Le projet de loi crée dans le code général des collectivités territoriales un article L. 5211-4-4 qui permet à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de passer des marchés publics pour le compte d'un groupement de commandes composé de communes membres, quelles que soient les compétences qui lui ont été transférées.

18. Ces dispositions ne se heurtent à aucune objection juridique. Toutefois pour mieux refléter l'intention du Gouvernement, le Conseil d'Etat propose de dissiper une ambiguïté rédactionnelle en prévoyant notamment qu'un EPCI ne peut passer des marchés publics que pour le compte de ses seules communes membres.

Intervention des départements en faveur d'entreprises frappées par les catastrophes naturelles

19. La région dispose aujourd'hui, en application de l'article L.1511-2 du code général des

collectivités territoriales, d'une compétence exclusive pour définir les aides et régimes d'aides aux entreprises tandis que le bloc communal dispose d'une compétence exclusive dans le domaine des aides à l'immobilier d'entreprises, en application de l'article L.1511-3 du même code.

20. Le projet prévoit, par dérogation à ces dispositions, que le département peut, par convention avec la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales compétent au titre des dispositions des mêmes articles L. 1511-2 et L. 1511-3, accorder des aides aux entreprises dont au moins un établissement se situe dans une commune visée par un arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et dont l'activité est significativement affectée en raison des dommages importants subis par son outil de production. Le projet précise utilement que l'aide a pour objet de permettre à l'entreprise de remettre en état ses locaux et moyens de production, de reconstituer un stock, d'indemniser une perte de revenu et de redémarrer son activité, en complément des autres dispositifs d'aides et d'indemnisation. Ces dispositions n'appellent aucune objection juridique. Sous réserve de préciser que l'aide du département ne s'exercera qu'à l'égard d'entreprises ayant leur siège dans le département, ces dispositions n'appellent aucune objection juridique.

Institution d'une demande de prise de position formelle des collectivités auprès du préfet

21. Le projet de loi comporte une disposition prévoyant que les collectivités territoriales peuvent, avant de prendre un acte entrant dans le champ de ceux pouvant faire l'objet d'un déféré, saisir le représentant de l'Etat d'une « *demande de prise de position formelle* » relative à la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire régissant l'exercice de leurs compétences ou les prérogatives dévolues à leurs exécutifs. Si la décision est conforme à la prise de position formelle de l'Etat au titre de la question de droit soulevée, son représentant ne pourra, sauf changement de circonstances, la déférer devant le juge administratif au titre du contrôle de légalité.

22. Le Conseil d'Etat constate, en premier lieu, que l'étude d'impact devrait être complétée sur ce point en vue d'exposer les moyens, notamment humains, que l'administration envisage d'affecter à la mise en œuvre de cette mesure qui doit conduire à renforcer les capacités d'expertise et de conseil des préfetures.

Il observe, en deuxième lieu, que le projet subordonne la recevabilité de la question de droit soulevée non seulement à ce qu'elle soit écrite, précise et complète mais aussi à la fourniture par la collectivité du projet d'acte susceptible d'être déféré. Il appartiendra ainsi à la collectivité de communiquer tous les éléments de droit et de fait en sa possession lors du dépôt de la demande.

Il s'en déduit, comme le prévoit le projet, que si l'acte adopté postérieurement à la prise de position formelle du représentant de l'Etat est conforme à celle-ci, l'irrecevabilité du déféré ne s'appliquera que pour autant que les circonstances de fait ou de droit n'aient pas évolué. De même, il restera toujours loisible au représentant de l'Etat de déférer l'acte en cause pour des motifs de droit sur lesquels il n'aura pas pris position.

Le Conseil d'Etat observe, en troisième lieu, que, par dérogation à la règle selon laquelle « silence vaut acceptation », le silence gardé par le représentant de l'Etat passé un délai de quatre mois vaudra absence de prise de position formelle et n'ouvrira donc à la collectivité

aucune faculté d'opposer à l'Etat un acquiescement tacite, contrairement à ce qui prévaut dans des procédures de rescrit.

23. Au vu de ces garanties, le Conseil d'Etat estime que, telle qu'elle est conçue, l'institution d'une telle procédure n'est en soi contraire à aucun principe constitutionnel, notamment pas au dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution selon lequel « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* », ni au droit au recours.

En effet, d'une part, une fois saisi d'une demande de prise de position formelle, le représentant de l'Etat sera nécessairement conduit à exercer son contrôle sur la question de droit soulevée : en ce sens, la procédure envisagée n'affecte pas ses prérogatives dans leur substance mais en constitue une modalité particulière d'exercice. D'autre part, si sa position n'est pas suivie par la collectivité, il appartiendra au représentant de l'Etat à qui, dans tous les cas, l'acte finalement adopté devra être transmis, de le déférer devant le juge de l'excès de pouvoir et donc d'exercer effectivement les prérogatives qui lui sont reconnues par la Constitution au titre du contrôle de légalité. Enfin, quelle que soit la position prise par le représentant de l'Etat, la mesure ne peut avoir pour objet ou pour effet de priver les tiers de la faculté de former un recours contre les décisions concernées.

Obligation faite à chaque commune de souscrire une assurance pour couvrir les coûts liés à ses obligations en matière de protection fonctionnelle des élus

24. Le Conseil d'Etat observe que le projet de loi rend obligatoire, pour toutes les communes, la souscription d'un contrat d'assurance visant à couvrir les coûts résultant de la mise en œuvre de la protection fonctionnelle à l'égard du maire. Il prévoit également que dans les communes de moins de 1 000 habitants, le montant de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'Etat.

Dès lors que les dispositions des articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales mentionnent à chaque fois, outre le maire, « *l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation* » comme titulaire de la protection due par la commune, le Conseil d'Etat estime utile, au vu des finalités poursuivies par la mesure, de compléter le projet pour étendre à la situation de ces élus l'obligation de souscription instaurée par le texte.

Autres dispositions

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

- de permettre aux communes touristiques membres de communautés de communes ou de communautés d'agglomération et qui sont érigées en stations classées de tourisme, de retrouver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme », et de déconcentrer les décisions qui érigent des stations touristiques en stations classées de tourisme ;
- d'associer plus étroitement les communes membres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal ;
- d'assouplir les conditions auxquelles est subordonnée la conclusion de conventions de prestation de services entre communes ;
- de confier à une commission unique le soin de dresser la liste des candidats admis à présenter une offre pour conclure une délégation de service public lorsque le service est concédé par un groupement composé majoritairement de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux ;
- de permettre aux collectivités territoriales de déléguer à d'autres collectivités partie d'une compétence ;
- de préciser les dispositions relatives aux actes d'état civil accomplis dans les annexes des mairies au sein de communes nouvelles et d'étendre à l'ensemble de ces annexes le droit pour les personnes ayant élu domicile dans l'une d'elles d'y faire célébrer leur mariage et d'y faire enregistrer un pacte civil de solidarité ;
- de rendre facultatifs divers conseils et certaines procédures pour les conseils municipaux et communautaires ;
- d'étendre au patrimoine non protégé la possibilité pour le préfet de département d'autoriser des dérogations à la règle de participation minimale du maître d'ouvrage au financement d'une opération, cette faculté étant déjà prévue pour le patrimoine protégé ;
- de créer des obligations de publicité du plan de financement des travaux dont les collectivités territoriales sont maîtres d'ouvrage ;
- d'étendre le bénéfice du droit au congé de campagne électorale de dix jours pour les candidats aux élections municipales dans toutes les communes, sans condition de population ;
- d'étendre aux conseillers des communautés de communes le bénéfice des autorisations d'absence prévues à l'article L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales pour les conseillers municipaux ;
- d'améliorer la prise en charge de différents frais associés à l'exercice d'un mandat ;

Ces dispositions ne rencontrent aucune objection d'ordre juridique et n'appellent pas d'observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

26. Plusieurs articles du projet loi habilite enfin le Gouvernement à prendre par ordonnances, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, des dispositions d'ordre législatif afin :

- de rénover les règles de publicité des actes des collectivités et de leurs groupements ;
- de réformer le régime de formation des élus locaux ;
- d'étendre et d'adapter certaines dispositions du projet de loi en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Le Conseil d'Etat veille, dans la rédaction de ces articles d'habilitation ainsi qu'indiqué au point 14 du présent avis, à définir avec une précision suffisante les finalités et le domaine d'intervention des mesures envisagées, sans cependant les détailler de manière trop contraignante au regard des finalités poursuivies.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat en Commission permanente dans sa séance du lundi 15 juillet 2019.

CONSEIL D'ETAT
Assemblée Générale
Section de l'intérieur
Section des travaux publics

Séance du 5 septembre 2019

N° 398312

**EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS**

AVIS
SUR UNE LETTRE RECTIFICATIVE AU PROJET DE LOI

relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

NOR : TERX1921111L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 26 juillet 2019 d'une lettre rectificative au projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action.
2. Cette lettre rectificative, qui comprend 5 articles, vise à renforcer l'effectivité de l'exercice du droit de vote des détenus (article 1^{er}), à relever le plafond des indemnités que le conseil municipal peut décider d'allouer aux maires et aux adjoints des communes de moins de 3500 habitants (article 2), à rétablir les pouvoirs de droit commun des maires en matière de droit de préemption urbain en dehors du droit de priorité dans une opération d'intérêt national (article 3), à permettre aux autorités compétentes en matière d'urbanisme d'adresser aux auteurs de constructions, d'aménagements, d'installations ou de travaux contraires au code de l'urbanisme, une mise en demeure de régulariser assortie d'une astreinte journalière (article 4), à renforcer la sanction de certaines incivilités troublant la sécurité publique, en instaurant la possibilité pour le maire d'infliger des sanctions administratives aux contrevenants de certains arrêtés pris au titre de ses pouvoirs de police générale (article 5).
3. Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi a fait l'objet, ainsi qu'il le devait, de la consultation du Conseil national de l'évaluation des normes sur les articles instaurant des normes applicables à des collectivités territoriales. L'étude d'impact, qui a été complétée par une saisine rectificative du 5 septembre 2019, répond, sous quelques réserves qui sont indiquées dans l'avis, aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

Vote par procuration

4. S'agissant du recours au vote par procuration, le projet de loi apporte une simplification bienvenue à la suite de la mise en place du répertoire électoral unique, en supprimant la condition qui veut que le mandataire soit électeur dans la même commune que le mandant. Cette réforme facilitera pour l'électeur la recherche d'un mandataire.

Le Conseil d'Etat suggère d'aller plus loin que le projet de loi, qui supprime l'attestation sur l'honneur aujourd'hui requise de l'électeur afin qu'il certifie se trouver dans l'un des cas ouvrant droit au vote par procuration : selon la version adoptée par le Conseil d'Etat, l'article L. 71 du code électoral énoncerait désormais que tout électeur peut, sur sa demande, exercer son droit de vote par procuration, sans qu'il soit nécessaire d'alléguer un motif particulier. Une telle mesure parachèverait la simplification du recours à cette modalité de vote engagée par l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003.

Dispositions spécifiques destinés à faciliter le vote des personnes détenues

5. Le projet de loi comporte une série de dispositions destinées à faciliter l'exercice du droit de suffrage des personnes détenues, qui concernent tant les règles d'inscription sur les listes électorales que les modalités de vote elles-mêmes.

Inscription sur les listes électorales

6. En premier lieu, le projet de loi élargit la catégorie des communes sur les listes électorales desquelles les personnes détenues peuvent s'inscrire : si l'inscription sur la liste de la commune du domicile ou de la dernière résidence de plus de six mois demeure le droit commun, le texte prévoit que les personnes concernées pourront, si elles le jugent préférable, s'inscrire soit dans leur commune de naissance, soit dans la commune d'inscription d'un de leurs ascendants, soit dans la commune où est inscrit leur conjoint, partenaire ou concubin, soit dans la commune où est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.

Le Conseil d'Etat constate qu'une telle mesure, qui est plus libérale que le régime de droit commun, s'inspire des dispositifs existants aujourd'hui pour les Français établis hors de France ou pour certaines catégories particulières de citoyens mentionnées aux articles L. 12 à L. 15-1 du code électoral. Il estime qu'elle est adaptée à la situation particulière des personnes détenues et répond à l'objectif de faciliter leur participation électorale.

7. En second lieu, le projet de loi prévoit une simplification des procédures d'inscription pour les personnes détenues : si le maire demeure l'autorité en charge de procéder à leur inscription, il appartiendra au chef d'établissement pénitentiaire de lui transmettre systématiquement leur demande, une simple attestation sur l'honneur suffisant par ailleurs à établir le lien de l'intéressé avec la commune d'inscription.

Le Conseil d'Etat n'émet pas d'objection à un tel dispositif, l'intervention systématique de l'administration pénitentiaire étant conforme au caractère obligatoire de l'inscription sur les listes électorales posé par l'article L. 9 du code électoral et de nature, en pratique, à faciliter l'inscription effective des détenus.

Vote par correspondance

8. Enfin, le projet prévoit également de rendre possible le vote par correspondance des détenus. Cette faculté ne sera cependant ouverte qu'aux détenus qui auront choisi de s'inscrire dans la commune chef-lieu du département où se trouve implanté l'établissement pénitentiaire, une telle inscription ayant pour effet de les empêcher de prendre part au scrutin par le biais d'un vote à l'urne ou par procuration, sauf lorsque leur période de détention aura entre temps pris fin. Le Conseil d'Etat observe que le choix de recourir à ce mode de vote est adapté à la situation des personnes détenues et ne soulève pas, en lui-même, d'objection d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

9. Dans la conception retenue par le projet, qui présuppose le rattachement des électeurs votant par correspondance au chef-lieu du département, il convient toutefois d'appeler l'attention du Gouvernement sur deux types de réserves s'agissant des élections locales.

En premier lieu, le projet de loi conduit, pour les électeurs ayant recours à ce mode de vote, à rompre tout lien personnel entre l'électeur et la commune d'inscription, ce qui méconnaît la tradition de notre droit électoral.

En second lieu, le Conseil d'Etat observe que, dans quelques départements, le nombre théorique d'inscrits concernés sera susceptible, en l'état des données fournies, d'avoir un impact quantitatif significatif sur le corps électoral des communes concernées. Cela est particulièrement vrai pour les scrutins municipaux où le nombre d'électeurs est par définition le plus restreint. Il convient ainsi de noter que, dans au moins six communes chef-lieu (Tulle, Bar-le-Duc, Arras, Melun, Evry-Courcouronnes et Basse-Terre), le nombre d'électeurs susceptibles d'être inscrits au titre du nouveau dispositif dépassera 5% de l'actuel nombre des électeurs inscrits.

A cet égard, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à compléter l'étude d'impact afin d'éclairer aussi précisément que possible la représentation nationale sur ce point.

Il suggère également que le projet de loi soit complété afin de prévoir que, dans les départements des Bouches-du-Rhône et du Rhône, les personnes détenues votant par correspondance sont inscrites dans la commune chef-lieu de l'arrondissement d'implantation de l'établissement pénitentiaire. En effet, dès lors que, dans ces départements, le projet prévoit de rattacher les électeurs concernés à la mairie centrale de Marseille ou Lyon, une telle précaution sera de nature à limiter l'impact de la mesure sur les circonscriptions électorales concernées.

Communication des listes d'émargement

10. Le Conseil d'Etat écarte les dispositions tendant à ce que les listes d'émargement sur lesquelles figurent les noms des personnes détenues ne soient pas communicables. En effet, une telle restriction méconnaît les principes généraux du droit électoral qui, afin d'assurer la transparence et la sincérité du scrutin, doivent permettre à tout électeur de prendre connaissance des éléments de nature à vérifier le bon déroulement des opérations électorales.

En l'espèce, le souci du Gouvernement de ne pas communiquer les informations figurant sur la liste d'émargement, telles que le nom et le domicile, qui ne sont pas par elles-mêmes susceptibles de porter atteinte à la vie privée des personnes inscrites, ne peut conduire à écarter la garantie fondamentale que la consultation des listes d'émargement constitue pour l'ensemble des électeurs.

Régime indemnitaire des maires et adjoints des communes de moins de 3 500 habitants

11. Les dispositions du projet de loi tendant à relever le plafond des indemnités que le conseil municipal peut décider d'allouer aux maires et aux adjoints des communes de moins de 3 500 habitants, ainsi que celles tendant à renforcer la transparence quant aux montants perçus par les membres des EPCI, n'appellent pas d'observations particulières du Conseil d'Etat.

Dérogations au droit commun dans le périmètre d'une opération d'intérêt national

12. La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a clarifié le régime juridique des opérations d'intérêt national (OIN). Elle l'a notamment rendu plus lisible en rassemblant dans l'article L. 102-13 du code de l'urbanisme l'ensemble des dérogations au droit commun qui le caractérisent et qui sont éparses dans le code de l'urbanisme.

Cet article se borne à mentionner la nature des différentes dérogations en cause et renvoie aux dispositions qui les prévoient. Il a cependant suscité des interrogations s'agissant de la référence qui y est faite aux exceptions au droit de préemption urbain et au droit de priorité dans le périmètre des OIN prévues par les articles L. 211 et L. 240-2 du code de l'urbanisme, lue comme créant une règle de droit nouvelle tandis qu'il ne s'agit que d'une mention reconnaissante.

Les précisions permettant de supprimer toute ambiguïté sur la portée de cette référence sont donc apportées par le projet de lettre rectificative.

Mesures administratives destinées à assurer le respect du droit de l'urbanisme

13. Le principal moyen actuel d'assurer le respect de la réglementation de l'urbanisme, lorsque des infractions sont constatées, est l'engagement de poursuites pénales susceptibles d'entraîner le prononcé de sanctions. Le projet propose de donner aux autorités compétentes en matière d'urbanisme, principalement le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'une infraction a été constatée par procès-verbal, la possibilité de mettre en demeure l'intéressé, le cas échéant sous astreinte, soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause, soit de déposer une demande de permis ou une déclaration préalable visant à leur régularisation.

14. Le Conseil d'Etat considère que le moyen d'action ainsi donné au maire s'inscrit dans le prolongement de la compétence qui lui est conférée en matière d'autorisation d'urbanisme et vise à en assurer l'effectivité, en lui permettant de réagir rapidement afin d'assurer le respect de la réglementation de l'urbanisme lorsqu'il a connaissance d'infractions face auxquelles il est aujourd'hui sans pouvoir propre. Ce moyen nouveau ne se substitue pas aux poursuites pénales qui peuvent être engagées mais en est le complément, même s'il peut certainement permettre, dans les cas d'infractions les moins graves, de les éviter ou de les rendre sans objet.

15. Cette possibilité de mise en demeure sous astreinte satisfait aux exigences constitutionnelles et conventionnelles. Son objectif répond à un motif d'intérêt général et les pouvoirs reconnus aux autorités compétentes sont proportionnés au but poursuivi : l'objet des mesures qui peuvent être ordonnées est limité à ce qui est nécessaire pour assurer le respect des règles enfreintes, les délais laissés à l'intéressé pour s'exécuter doivent être adaptés à la nature de l'infraction et aux moyens d'y remédier, l'astreinte est plafonnée à un montant qui n'est pas excessif et, au moment de la liquidation de cette astreinte, la capacité est reconnue à l'autorité compétente d'en exonérer en tout ou partie le redevable lorsqu'il établit que le défaut d'exécution n'est pas de son fait.

Renforcement des pouvoirs de police du maire par des sanctions administratives

16. Le projet crée dans le code général des collectivités territoriales un article nouveau qui donne au maire le pouvoir d'infliger une amende administrative d'un montant maximum de 500 € du fait de manquements à ses arrêtés, en matière de police de l'élagage et de l'entretien des arbres ou des haies, ainsi qu'en cas d'encombrement ou d'occupation irrégulière de la voirie ou du domaine public communal, lorsque ces manquements présentent un risque pour la sécurité des personnes et ont un caractère répétitif ou continu.

17. L'attribution au maire du pouvoir d'édicter une sanction ayant le caractère d'une punition dans le cadre de l'exercice de sa mission de police administrative générale constitue une importante novation. Si le maire s'est vu confier le pouvoir de prononcer des astreintes administratives dans certains domaines par des lois récentes (cf points 13 à 15 du présent avis), dispose d'un pouvoir de sanction administrative dans l'exercice d'au moins deux de ses missions de police spéciale (article L.541-3 du code de l'environnement en matière de police des déchets sauvages, article L.2125-8 du code général de la propriété des personnes publiques en matière de police du domaine fluvial), le respect des arrêtés municipaux qu'il prend dans le cadre de la mission de police générale que lui confie l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) est en effet aujourd'hui assuré par les instruments classiques que sont la sanction pénale, la saisine d'un juge, et, quand les conditions sont remplies, l'exécution d'office.

18. Selon le Conseil constitutionnel, *« le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle »* (par exemple, Conseil constitutionnel, décision n°2014-690 DC du 13 mars 2014, cons. 58 à 76, Loi relative à la consommation).

Ce pouvoir de sanction administrative peut être attribué à l'exécutif d'une collectivité territoriale dans le cadre d'attributions qu'il exerce au nom de celle-ci (Conseil constitutionnel, décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 sur la suspension du versement des allocations familiales par le président du conseil général et décision n°2013-341 QPC sur la police du domaine fluvial).

19. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat estime que l'attribution au maire du pouvoir d'édicter, au nom de la commune, une sanction ayant le caractère d'une punition dans l'exercice de son pouvoir de police administrative générale, alors même que la finalité première de ce pouvoir est préventive, ne se heurte, par elle-même, à aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel.

Il considère que le pouvoir de sanction donné aux maires dans le projet dans les cas précis qu'il prévoit, alors que montent les incivilités face auxquelles ces élus se trouvent parfois désarmés, leur est conféré dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leur mission de police administrative générale, contribue à renforcer leur autorité dans l'exercice de cette mission et à en assurer l'effectivité. Il propose que cette disposition nouvelle figure

dans un article L. 2212-2-1, dans le chapitre II du titre I^{er} du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales.

Il relève ensuite que le pouvoir de sanction porte sur des situations précisément délimitées, auxquelles les articles L. 2212-2 (1^o) et L. 2212-2-2 du CGCT font écho, et vise à sanctionner des manquements objectivement constatables à des règles relatives à l'empiètement ou l'occupation de la voie ou du domaine public du fait d'objets, de biens, de matériels ou de végétaux, lorsqu'ils mettent en danger la sécurité des personnes. La sanction, ainsi définie, si elle est susceptible de s'appliquer à toute personne présente sur le territoire communal, ne peut avoir normalement ni pour objet, ni pour effet, de restreindre l'exercice d'une liberté constitutionnellement protégée, notamment la liberté d'aller et de venir sur la voie publique ou le droit de propriété.

Le Conseil d'Etat relève également que sont respectés :

- le principe de légalité des délits et des peines, les dispositions du projet étant suffisamment précises et claires, de sorte que les manquements susceptibles d'être sanctionnés apparaissent de façon raisonnablement prévisible, sous réserve que les arrêtés municipaux soient eux-mêmes précis et circonstanciés sur les règles qu'ils édictent,
- les droits de la défense, la sanction devant être précédée d'un délai de quinze jours pour permettre à la personne présenter sa défense sur les faits reprochés, suivi d'une mise en demeure et d'un autre délai de quinze jours.

Le Conseil d'Etat note enfin que la sanction de 500 euros maximum, qui doit tenir compte de la gravité des faits, n'est pas manifestement disproportionnée et assure à la mesure un caractère dissuasif. Les faits sont constatés par un officier de police judiciaire, qui peut être le maire, par un agent de police judiciaire ou par un agent de police judiciaire adjoint. La sanction doit être transmise au représentant de l'Etat au titre du contrôle de légalité et peut être contestée devant le juge administratif qui pourra pleinement vérifier l'adéquation de la sanction à la gravité des faits. Le projet prévoit enfin un délai de prescription de l'action du maire pour la sanction de six mois à compter du jour du premier manquement. Le Conseil d'Etat propose de porter ce délai à un an pour l'aligner sur le délai de prescription applicable en matière contraventionnelle.

20. Tout en souscrivant pour ces motifs au dispositif proposé, le Conseil d'Etat souhaite attirer l'attention du gouvernement sur les points suivants.

Compte tenu, ainsi qu'il a été relevé, de la novation importante que constitue l'attribution d'un pouvoir de sanction au maire dans l'exercice de sa mission de police générale et des possibilités, théoriquement nombreuses, d'instituer des sanctions administratives susceptibles de s'appliquer à l'ensemble des personnes présentes sur le territoire d'une commune, le Conseil d'Etat s'interroge sur les limites de son étendue possible. Sans pouvoir en fixer a priori un périmètre précis, il estime que la sanction administrative du manquement aux règlements de police municipaux a vocation à demeurer limitée à des circonstances particulières, pour des finalités précises et lorsqu'elle est nécessaire au bon accomplissement de la mission de police qui doit, en règle générale, demeurer assurée au moyen des instruments classiques que sont la sanction pénale, la saisine d'un juge et l'exécution d'office.

Il suggère que l'étude d'impact soit complétée par une analyse des suites pénales réservées aux infractions en vigueur dans différents codes qui recouvrent tout ou partie des situations visées par le projet et des difficultés auxquelles se heurteraient les maires dans la mise en œuvre de leur pouvoir d'exécution d'office. Il constate en effet que plusieurs

dispositions permettent de les faire cesser, au moyen notamment de l'exécution d'office prévue par les articles L. 2212-2 et L. 2212-2-2 du CGCT, ou de les punir par des amendes administratives, en application de l'article L.541-3 du code de l'environnement, et par des peines d'amendes contraventionnelles en application, notamment :

- des articles R. 610-5, R. 632-1, R. 633-6, R. 635-8, R. 644-2, R. 642-1 du code pénal,
- des articles R. 417-10 à R. 417-13 du code de la route,
- et des articles R. 116-1 et suivants du code de la voirie routière.

21. La superposition des sanctions pénales existantes et de la sanction administrative créée par le projet de loi appelle deux séries d'observations.

Elle conduit d'abord à s'interroger sur le respect du principe de nécessité des peines.

Suivant les cas, les autorités saisies, le cas échéant le maire, pourront être conduites, en cas de cumul de sanctions, à devoir veiller à ce que le montant global des sanctions prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues, conformément au principe de proportionnalité des sanctions (Conseil constitutionnel, décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, cons. 22.).

Le Conseil d'Etat relève que l'article R. 642-1 du code pénal, qui punit de la contravention de 2^{ème} classe le fait « *sans motif légitime de refuser ou de négliger de répondre... en cas d'atteinte à l'ordre public ou de sinistre ou dans toute autre situation présentant un danger pour les personnes, à une réquisition émanant d'une autorité administrative compétente* », paraît permettre la poursuite de mêmes faits, en vue de protéger les mêmes intérêts sociaux, et de prononcer des sanctions de même nature que les sanctions administratives prévues dans le projet, alors que le principe de nécessité des peines rend inconstitutionnel, dans ce cas, le cumul de poursuites (Conseil Constitutionnel, décision, n° 2016-545 QPC et 2016-546 QPC du 24 juin 2016 et décision N° 2019-783 QPC du 17 mai 2019). Dans ce cas, sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes, des poursuites pénales ne pourraient être engagées qu'en l'absence d'engagement de la procédure administrative de sanction et la procédure administrative de sanction ne pourrait être mise en œuvre qu'en l'absence de poursuites pénales.

Le Conseil d'Etat estime ensuite que la complexité résultant de cette superposition devrait conduire le Gouvernement à engager une réflexion sur la simplification du dispositif d'ensemble et la bonne articulation des différentes mesures entre elles. De manière plus générale, il serait utile que cette étude se penche sur les principes gouvernant la sanction des infractions aux règles de police, que celles-ci soient édictées par des autorités de l'Etat ou des autorités décentralisées.

Ce projet d'avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 5 septembre 2019.