



**PROJET DE LOI RELATIF À L'ENGAGEMENT DANS LA VIE LOCALE
ET À LA PROXIMITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE**

Commission des lois

**Rapport n° 12 (2019-2020) de M. Mathieu Darnaud (Les Républicains – Ardèche)
et Mme Françoise Gatel (Union centriste – Ille-et-Vilaine),
déposé le 2 octobre 2019**

Réunie le mercredi 2 octobre 2019, sous la présidence de Philippe Bas, la commission des lois a examiné le rapport de Mathieu Darnaud et de Françoise Gatel sur le **projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique** (n° 677 rectifié (2019-2020)).

Dans l'attente d'un projet de loi relatif à la décentralisation, à la différenciation territoriale et à la déconcentration de l'État, annoncé pour la fin du premier semestre 2020, le Gouvernement présente devant le Parlement un projet de loi dont l'objectif affiché est de **faire disparaître « les irritants de la loi NOTRe »**. Ce texte tend ainsi à apporter divers **assouplissements – souvent inspirés par le Sénat – aux règles trop rigides imposées par les dernières réformes territoriales**, tout en consolidant les pouvoirs des communes et des maires et en apportant plusieurs améliorations attendues aux conditions d'exercice des mandats locaux.

La commission des lois a constaté ce projet de loi, s'il trace des **pistes intéressantes** et comporte même quelques véritables innovations juridiques, hésite à en tirer les conséquences et reste ainsi parfois **au milieu du gué**. À l'initiative de ses rapporteurs, elle s'est attachée à **explorer les voies entr'ouvertes par le Gouvernement** et à **les enrichir**.

Propositions du Sénat reprises dans le projet de loi « Engagement et proximité »

Proposition de loi n° 466 (2017-2018) de MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau et Mathieu Darnaud relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, adoptée par le Sénat le 13 juin 2018

- Fin des recompositions périodiques de la carte intercommunale
- Procédure de scission d'intercommunalités « XXL »
- Extension des possibilités d'aides du département au bloc communal
- Assouplissement des délégations de compétences entre collectivités territoriales
- Assouplissement de la règle de la participation financière minimale du maître d'ouvrage
- Amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux

Proposition de loi n° 291 (2016-2017) de MM. Bruno Retailleau, François Zocchetto, Philippe Bas, Mathieu Darnaud pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération, adoptée par le Sénat le 23 février 2017

- Suppression du transfert obligatoire aux intercommunalités des compétences « eau » et « assainissement »

Proposition de loi n° 85 (2018-2019) de MM. Jean-Pierre Sueur, Marc Daunis, Éric Kerrouche et Patrick Kanner visant à améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité

- Création d'une conférence des maires dans toutes les intercommunalités

- Amélioration de l'information des conseillers municipaux qui ne siègent pas à l'assemblée intercommunale

Proposition de loi n° 285 (2018-2019) de M. Alain Marc tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires

- Renouvellement des conseillers communautaires en cas d'élection d'un nouveau maire dans les communes de moins de 1 000 habitants

Rapport d'information n° 642 (2017-2018), « Faciliter l'exercice des mandats locaux », six tomes, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 5 juillet 2018

- Quarante-trois recommandations sur le régime indemnitaire, le régime social, la formation et la reconversion des élus, leur responsabilité pénale et la déontologie qui leur est applicable

Rapport d'information n° 642 (2017-2018) de M. Mathieu Darnaud, « Fortifier la démocratie de proximité : trente propositions pour nos communes », fait au nom de la commission des lois, déposé le 7 novembre 2018

- Trente recommandations sur les ressources financières des communes, l'allègement des normes, les conditions d'exercice des mandats locaux, le développement des communes nouvelles et la coopération intercommunale

I. Pour un renouvellement de l'intercommunalité

- **Reconnaître la place centrale des maires et des élus dans la gouvernance intercommunale**

Alors que l'agrandissement des périmètres intercommunaux et le transfert obligatoire d'un nombre croissant de compétences communales aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ont éloigné du terrain les centres de décision, le projet de loi vise à inciter les EPCI à fiscalité propre à conclure un **pacte de gouvernance** avec leurs communes membres et à instituer une **conférence des maires (article 1^{er})**. La commission des lois a prévu que, dans le cadre de ce pacte de gouvernance, un EPCI puisse **confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres**.

L'**article 2** reprend une disposition votée par le Sénat prévoyant les **modalités de renouvellement des conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants en cas de cessation des fonctions du maire**, permettant au nouveau maire de siéger au sein de l'assemblée intercommunale s'il le souhaite.

L'**article 3** prévoit qu'en cas d'absence, un membre d'une commission intercommunale est remplacé par un conseiller municipal de sa commune, désigné par le maire.

L'article 4 vise à améliorer l'**information des conseillers municipaux**. La commission des lois a souhaité aller plus loin en consacrant leur **droit à l'information** sur les affaires faisant l'objet d'une délibération au sein de leur EPCI à fiscalité propre.

- **La répartition des compétences : faire prévaloir le principe de subsidiarité**

L'article 5 prévoyait initialement d'assouplir les conditions d'exercice des compétences « eau » et « assainissement » dans les communautés de communes et d'agglomération, en instituant une possibilité de délégation aux communes membres. La commission des lois a **préféré faire confiance à l'intelligence territoriale en supprimant le transfert obligatoire de ces compétences**.

L'article 6 permet aux **communes classées stations de tourisme** de reprendre la maîtrise de la compétence « *promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* ». La commission, tout en **étendant cette possibilité** aux communes classées stations de tourisme membres de communautés urbaines et de métropole, a organisé la **coopération** entre l'EPCI et cette commune.

L'article 7 renforce la place des communes dans la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme, lorsque celui-ci est réalisé par l'intercommunalité.

Afin de favoriser davantage encore la subsidiarité, la commission des lois a :

- ouvert **la voie à des transferts « à la carte » de compétences facultatives aux EPCI à fiscalité propre** (article 5A) ;

- inscrit dans la loi **la procédure de restitution de compétences** d'un EPCI à fiscalité propre à ses communes membres (**article 5 B**) et garanti **la neutralité financière de ces restitutions** (**article 5 C**) ;

- **supprimé la catégorie des compétences optionnelles des communautés de communes et d'agglomération** (**article 5 D**), les compétences exercées à titre optionnel l'étant désormais à titre facultatif ;

- limité le transfert de **la compétence de création, d'aménagement et d'entretien de la voirie** aux seules voies d'intérêt communautaire ou métropolitain (**article 7 bis**), et reporté le **transfert à la métropole d'Aix-Marseille-Provence de la voirie communale à 2023** (**article 7 ter**).

- **Les périmètres : procéder aux ajustements nécessaires de la carte intercommunale**

Comme pour les communautés de communes, l'article 9 tend à créer, au bénéfice des communes membres d'une communauté d'agglomération, **une procédure dérogatoire de retrait de la communauté en vue d'une adhésion à un autre EPCI à fiscalité propre**, procédure dans laquelle l'accord de la communauté d'origine ne serait pas requis.

L'article 10 a pour objet de créer une **procédure de scission d'une communauté de communes ou d'agglomération**, afin de simplifier les conditions d'un « *divorce à l'amiable* ».

En contrepartie, l'article 11 prévoit l'élaboration, avant toute modification du périmètre d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, d'un document présentant ses incidences financières pour le ou les établissements concernés et leurs communes membres.

L'article 8 tend à mettre fin à la règle de la révision sexennale du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI).

II. L'indispensable consolidation des pouvoirs de police du maire

- **Renforcer et sécuriser les pouvoirs de police du maire**

L'article 12 tend à renforcer les prérogatives de police du maire à l'égard des établissements recevant du public et des immeubles menaçant ruine. Il lui confère des pouvoirs d'astreinte et d'exécution d'office, afin de lui permettre d'assurer l'effectivité des arrêtés qu'il édicte au titre de ses pouvoirs de police spéciale.

L'article 13 a pour objet de transférer au maire, à sa demande, le pouvoir de fermeture administrative des débits de boissons, actuellement dévolu au préfet.

L'article 14 tend à créer une procédure de mise en demeure, éventuellement assortie d'une astreinte, permettant aux maires et présidents d'EPCI d'assurer une meilleure effectivité du droit de l'urbanisme.

L'article 15 attribue au maire la possibilité de dresser des amendes administratives en cas de manquement à un arrêté en matière d'occupation et d'encombrement du domaine public.

La commission des lois a étendu les prérogatives du maire en matière de lutte contre les épaves de véhicules (article 15 bis) et de régulation des établissements diffusant de la musique (article 13).

Sur ce volet, la commission des lois a apporté plusieurs modifications tendant à sécuriser les dispositifs proposés.

- **Restaurer l'autorité du maire, officier de police judiciaire**

Plusieurs dispositions introduites par la commission des lois sont issues de la grande consultation lancée par le Sénat auprès des maires de France et de leurs adjoints sur les risques auxquels ils sont exposés dans le cadre de leurs fonctions. Elles visent :

- à assouplir les conditions de mutualisation, au niveau intercommunal, des agents de police municipale, en confiant au président de l'EPCI un pouvoir d'initiative partagée avec les maires des communes membres (article 15 sexies) et en permettant aux communes de mettre leurs agents de police à disposition de celui-ci (article 15 quinquies) ;

- à réviser le régime applicable aux conventions de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État, de manière à encourager une meilleure complémentarité et une coopération opérationnelle approfondie entre ces forces (article 15 ter) ;

- à étendre l'obligation d'information des maires par le procureur de la République aux suites judiciaires données aux infractions constatées, sur le territoire de sa commune, par ses agents de police municipale (article 15 quater).

III. Les conditions d'exercice des mandats locaux : de premières réponses aux attentes des élus

- **Mieux reconnaître l'engagement des élus**

L'article 28 du projet de loi visait à augmenter sensiblement le **plafond indemnitaire des maires et des adjoints au maire des petites communes** tout en supprimant la garantie, pour le maire, de ne pas voir ses indemnités réduites contre son gré.

La commission a adopté un **dispositif alternatif** pour rendre cette revalorisation indemnitaire à la fois **suffisante, adaptée et soutenable** :

- les indemnités des maires et des adjoints des communes de moins de 1 000 habitants augmenteraient ainsi de façon **raisonnable et graduée** : + 50 % dans les communes de moins de 500 habitants et + 30 % dans les communes de 500 à 999 habitants ;
- cette revalorisation indemnitaire couvrirait les **communes de 1 000 à 3 499 habitants** (+ 20 %), qui nécessitent également une implication sans relâche de la part de leurs élus ;
- **la procédure protectrice pour les maires serait conservée.**

Plafonds indemnitaires des maires

Population (en nombre d'habitants)	État du droit		Projet de loi initial			Position de votre commission		
	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité (en euros)	Évolution	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité (en euros)	Évolution
Moins de 500	17	661,20	43	1 672,44	+ 152,94 %	25,5	991,80	+ 50 %
De 500 à 999	31	1 205,71	43	1 672,44	+ 38,71 %	40,3	1 567,43	+ 30 %
De 1 000 à 3 499	43	1 672,44	43	1 672,44	-	51,6	2 006,93	+ 30 %

La commission des lois a également **corrigé les incohérences des règles applicables aux communautés de communes (article 26)**, pérennisé le régime indemnitaire des présidents et des vice-présidents des **syndicats de communes et des syndicats mixtes** comprenant uniquement des collectivités territoriales (**article 28 quater**) et facilité la prise en charge des frais de déplacement des conseillers communautaires de la **Polynésie française (article 29)**.

- **La conciliation entre le mandat local et la vie professionnelle et personnelle**

Le projet de loi vise à **étendre le congé électif aux communes de moins de 1 000 habitants**, afin que tous les candidats puissent disposer d'un congé de dix jours pour participer à la campagne des élections municipales (**article 26**). Il tend également à octroyer des **autorisations d'absence aux élus des communautés de communes** pour qu'ils puissent participer à des réunions liées à leurs fonctions (même article 26), de même qu'à

mieux prendre en charge les **frais de garde et d'assistance des élus**, notamment en rendant obligatoire le remboursement de ces frais dans les communes et les EPCI (**article 27**).

La commission des lois a relevé le seuil de compensation par l'État de 1 000 à 3 500 habitants. Elle a également précisé le **statut de salarié protégé des maires et des adjoints au maire des communes de 10 000 habitants et plus (article 26 bis)** : leur employeur devrait obtenir l'accord de l'inspecteur du travail pour procéder à leur licenciement au cours de leur mandat mais également moins d'un an après son terme.

- **La refonte des dispositifs de formation des élus locaux**

L'**article 31** du projet de loi vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par **ordonnance pour rénover les dispositifs de formation des élus locaux**. L'exécutif envisage notamment de créer un compte personnel de formation (CPF) pour les élus locaux, sur le modèle du CPF des secteurs publics et privés.

La commission des lois s'est assurée de la **portabilité des droits à la formation entre les différents CPF**. Elle a également souhaité que l'expérience acquise au cours du mandat soit prise en compte dans la **validation des acquis de l'expérience (VAE)** pour la délivrance des diplômes universitaires, et que le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) soit autorisé à organiser des **formations à l'attention des élus locaux**.

- **Mieux protéger les élus**

L'**article 30** du projet de loi tend à **obliger les communes à contracter une assurance destinée à couvrir les coûts liés à la protection fonctionnelle que les communes doivent garantir aux maires**, afin de rendre leur droit à cette protection plus effectif. Un mécanisme de compensation financière pour les communes de moins de 1 000 habitants est également prévu.

La commission des lois a, d'une part, **étendu le champ de l'assurance obligatoire à l'ensemble des adjoints et élus bénéficiaires de la protection fonctionnelle** et, d'autre part, **porté à 3 500 habitants le seuil en-deçà duquel l'État assurerait une compensation financière**.

Elle a, par ailleurs, **assoupli la procédure d'octroi de cette protection pour les maires** : désormais, la protection serait de droit à la demande de l'élu, sauf délibération contraire motivée du conseil municipal, dans un délai de trois mois.

IV. Diverses dispositions de simplification et d'amélioration du droit de la décentralisation

- **L'assouplissement de la répartition des compétences entre échelons**

L'**article 17** tend à **assouplir les conditions de délégation de compétences** entre collectivités territoriales, ouvrant la voie à une délégation partielle afin de permettre l'exercice des compétences au niveau local le plus pertinent. À l'initiative de la commission des lois, **les EPCI à fiscalité propre pourront déléguer certaines de leurs compétences à une région ou à un département**.

L'**article 18** tend à **autoriser les départements à attribuer des aides aux entreprises affectées par une catastrophe naturelle**, sous réserve de la conclusion d'une convention avec la région. La commission des lois y a ajouté plusieurs mesures, permettant aux

départements **d'aider financièrement le secteur conchylicole** – en plus des secteurs de l'agriculture et de la pêche – et confirmant la faculté qui leur appartient de contribuer au financement des aides versées par les communes et leurs groupements en cas de défaillance de l'initiative privée.

- **Vers un allègement des contraintes pesant sur les collectivités territoriales**

L'article 23 tend à **supprimer l'obligation de créer diverses instances et d'établir certains documents.**

L'article 24, dans sa rédaction initiale, visait à étendre aux travaux portant sur le « *patrimoine non protégé* » la faculté offerte au préfet de département d'accorder une dérogation à la règle de la participation financière minimale de la collectivité maître d'ouvrage d'opérations d'investissement. Jugeant la portée de cette disposition incertaine, la commission des lois a proposé qu'une telle dérogation puisse être accordée par le préfet pour toute opération d'investissement relevant du bloc communal.

Elle a, en revanche, **maintenu, malgré quelques réserves, l'obligation faite à la collectivité maître d'ouvrage de publier son plan de financement (article 25).**

Le projet de loi tend par ailleurs à **assouplir certaines règles contractuelles applicables aux collectivités et à leurs groupements. L'article 16** tend à élargir les cas dans lesquels plusieurs communes peuvent conclure des **conventions de prestations de services**. Il vise à permettre la **constitution d'une « commission d'attribution » commune** à un groupement de commande portant sur un contrat de concession. Enfin, il tend à ce que **les EPCI puissent mener les procédures de passation et d'exécution de marchés publics passés par des groupements de commandes** constitués de communes membres et, le cas échéant, de l'EPCI lui-même, indépendamment de l'objet de ces marchés.

L'article 22 vise à clarifier et à harmoniser les règles pesant sur les collectivités territoriales en matière de **publicité et de conservation** de leurs actes et à clarifier **l'impact de la dématérialisation sur l'entrée en vigueur et le point de départ du délai de recours contentieux** de ces mêmes actes. Au vu de la technicité du sujet et des nécessaires consultations des services des archives et des élus, la commission a accepté que cette réforme soit réalisée par ordonnance dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi.

- **De l'État tuteur à l'État facilitateur**

L'article 20 crée au bénéfice des collectivités une **procédure de rescrit** adressée au représentant de l'État **dans le cadre du contrôle de légalité**. La commission des lois a souhaité renforcer l'efficacité du dispositif en **abaissant de quatre à deux mois le délai de réponse** du représentant de l'État.

- **Diverses mesures opportunes**

Ces mesures comptent notamment l'ouverture aux habitants d'une commune nouvelle la possibilité de célébrer leur mariage ou d'enregistrer leur pacte civil de solidarité (PACS) dans la commune déléguée de leur choix (article 19).

À l'initiative de Philippe Bas et de Françoise Gatel, la commission des lois a également **ouvert la voie à la création de l'établissement public du Mont-Saint-Michel (article 15 octies).**

V. Diverses dispositions électorales

- **La simplification du vote par procuration**

L'article 33 tend à **simplifier le vote par procuration**, d'une part, en permettant à tout électeur de donner procuration, sans exciper de raisons médicales, personnelles ou professionnelles et, d'autre part, en permettant au mandant de confier sa procuration à tout électeur, y compris lorsque celui-ci est inscrit sur la liste électorale d'une autre commune.

- **La facilitation du vote des détenus**

L'article 33 comporte également des dispositifs pour **faciliter le vote dans les prisons**.

Il prévoit, en premier lieu, que les détenus pourraient **voter par correspondance pour l'ensemble des élections locales, nationales et européennes, à l'exception de l'élection présidentielle**. La commission des lois a **sécurisé ce vote par correspondance** en s'assurant qu'un isolement soit installé dans les établissements pénitentiaires.

En deuxième lieu, **la liste des communes de rattachement des personnes détenues serait étendue**. À titre d'exemple, un détenu pourrait s'inscrire sur la même liste électorale que ses parents, facilitant ainsi le recours au vote par procuration.

La commission des lois a **rejeté l'inscription systématique des personnes détenues sur les listes électorales au profit d'une meilleure information sur l'exercice de leur droit civique** afin de les laisser libres de s'inscrire ou non sur les listes électorales, comme tout citoyen.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l19-012-1/l19-012-1.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37