

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

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 4 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.

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. A 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 déléguant 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.

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 14** 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 15** 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 16** 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 17** 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'Etat et les collectivités.

L'**article 18** permet aux collectivités territoriales de saisir le représentant de l'Etat 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.

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

L'**article 19** 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.

L'**article 20** 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 21** 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 22**, 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 23** 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 24** 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). A 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'Etat pour les communes de moins de 1 000 habitants.

L'**article 25** 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. A 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 26** 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'Etat.

L'**article 27** 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 28** habilite le Gouvernement à adapter et étendre des dispositions de la présente loi à certains départements et collectivités d'outre-mer.