



Fortifier la démocratie de proximité & Faciliter l'exercice des mandats locaux

**LISTE
DES PROPOSITIONS**



I. CONFORTER LE RÔLE DES COMMUNES EN TANT QUE CELLULES DE BASE DE LA DÉMOCRATIE ET DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALES

Consolider les compétences communales

1. Consacrer dans la Constitution la compétence générale de la commune et les triples attributions du maire en tant qu'organe exécutif de la commune, autorité de police municipale et représentant de l'État.

Donner aux communes les moyens d'exercice de leurs compétences

2. Faire précéder toute réforme institutionnelle, fiscale ou financière relative au bloc communal par une étude de son impact à court et moyen termes sur les ressources de chaque commune et établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

3. Revoir la définition des ressources propres des collectivités territoriales par la loi organique pour leur garantir une réelle autonomie financière.

4. En cas de suppression totale de la taxe d'habitation, **préserver** le pouvoir fiscal des communes et maintenir le lien entre l'habitant et le financement des services publics locaux.

5. Inscrire dans la Constitution le principe d'une juste compensation financière en cas de modification des conditions d'exercice des compétences des collectivités territoriales (« qui décide paie »).

Alléger le poids des normes sur les communes

6. Poursuivre et amplifier l'effort de simplification des normes législatives et réglementaires applicables aux collectivités territoriales.

7. Renforcer le rôle du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) :

- (1) élever au rang organique sa consultation sur les projets de loi et annexer son avis à l'étude d'impact ;
- (2) assortir tout amendement gouvernemental prévoyant une mesure nouvelle d'une étude d'impact et y joindre l'avis du CNEN ;
- (3) mieux encadrer le recours à la procédure de consultation d'extrême urgence.

8. Conforter le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales pour une meilleure adaptation au terrain du droit national (« différenciation territoriale »).

Faciliter l'exercice des mandats municipaux et le fonctionnement des institutions communales

9. Mettre en oeuvre les propositions de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les conditions d'exercice des mandats locaux.

10. Autoriser l'élection du maire et de ses adjoints par un conseil municipal ayant perdu moins d'un tiers de ses membres, s'il le décide à la majorité des deux tiers de son effectif légal.

II. AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES NOUVELLES

Lever les obstacles à la création des communes nouvelles

11. Évaluer les coûts liés à la création d'une commune nouvelle (charges induites, effets de seuil).

12. Proroger à destination des communes nouvelles créées à compter de 2019 le régime actuel d'aides financières transitoires. **Réserver** les majorations de dotation globale de fonctionnement aux communes nouvelles de 30 000 habitants ou moins.

13. Lisser les effets de seuil en cas de création d'une commune nouvelle.

Faciliter le fonctionnement des communes nouvelles en accordant une juste place à la représentation des communes fusionnées

14. Pour faciliter la représentation de l'ensemble des communes fusionnées, prévoir, lors du premier renouvellement du conseil municipal d'une commune nouvelle, que son effectif ne puisse être inférieur à trois fois le nombre de communes déléguées.

15. Afin que les vacances de sièges au conseil municipal d'une commune nouvelle ne conduisent pas à accélérer le retour à l'effectif de droit commun, **autoriser** l'élection d'un nouveau maire et de ses adjoints par un conseil municipal incomplet, **ou distinguer** entre le renouvellement sexennal du conseil et un éventuel renouvellement intégral intermédiaire.

16. Autoriser le conseil municipal d'une commune nouvelle, s'il compte plus de cinquante membres, à déléguer jusqu'au premier renouvellement général une partie de ses attributions à une commission permanente.

17. Faire en sorte que les maires délégués prennent rang immédiatement après le maire dans l'ordre du tableau du conseil municipal.

18. Autoriser la suppression d'une partie seulement des communes déléguées ou des mairies annexes, sur décision du conseil municipal prise avec l'accord des maires délégués et, lorsqu'ils existent, des conseils des communes déléguées concernés.

III. RENOUER AVEC L'ESPRIT DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Articuler communes nouvelles et intercommunalité

19. Pour le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre, **n'autoriser** le préfet à passer outre le voeu majoritaire des conseils municipaux des communes fusionnées qu'avec l'accord de la majorité des membres de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI).

20. Permettre à une commune nouvelle constituée à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre d'assumer elle-même les compétences normalement transférées à un tel établissement (« commune-communauté »).

Mieux associer les communes et leurs élus au fonctionnement de l'intercommunalité

21. Abroger l'article 54 de la loi « MAPTAM » et réaffirmer la légitimité de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires et métropolitains par « fléchage ».

22. Assouplir les règles relatives aux « accords locaux » de répartition des sièges au conseil communautaire.

23. Instaurer, dans chaque EPCI à fiscalité propre, une instance de dialogue avec les maires (bureau élargi, conférence des maires, etc.).

24. Étendre à tous les conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre certains droits d'information reconnus aux conseillers communautaires sur les affaires de la communauté.

Faire prévaloir les principes de subsidiarité et d'adaptation au terrain

25. Cesser d'imposer par la loi des transferts de compétences « en bloc ». Replacer l'intérêt communautaire, défini sur la base d'un projet de territoire, au fondement des transferts de compétences aux EPCI à fiscalité propre.

26. Supprimer la catégorie des compétences optionnelles des communautés de communes et d'agglomération.

27. Autoriser les conseils communautaires à déléguer une partie de leurs compétences à des pôles territoriaux.

28. Reconsidérer la place des syndicats dans la coopération intercommunale.
Supprimer la référence légale à l'objectif de réduction du nombre de syndicats.

IV. FACILITER L'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX

Simplifier le paysage intercommunal

29. Réformer la dotation d'intercommunalité :

- (1) unifier le montant moyen par habitant des différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre ;
- (2) supprimer le mécanisme de dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée des communautés de communes ;
- (3) définir des critères de répartition qui reflètent mieux la réalité des charges des établissements, et supprimer le critère du coefficient d'intégration fiscale ;
- (4) simplifier les mécanismes de garantie.

30. Lancer une réflexion associant les élus municipaux, le Parlement et le Gouvernement pour simplifier la catégorisation juridique des EPCI à fiscalité propre. À terme, envisager la suppression de la catégorie des communautés d'agglomération.

Adapter le régime indemnitaire

31. Revaloriser le niveau maximal des indemnités de fonction des maires des communes de moins de 100 000 habitants, en particulier celles en deçà de 1 000 habitants.

32. Maintenir les indemnités de fonction de l'ensemble des présidents et vice-présidents de syndicats de communes, de syndicats mixtes fermés et de syndicats mixtes ouverts « restreints » au-delà du 1er janvier 2020.

33. Permettre aux communautés de communes d'indemniser les conseillers ayant reçu délégation de fonction à ce titre.

34. Permettre aux conseils régionaux d'indemniser les présidents de commission à ce titre.

35. Augmenter le seuil d'éligibilité de 1 000 à 2 000 habitants à la dotation particulière « élu local » ainsi que son montant à proportion des revalorisations indemnitaires proposées.

36. Clarifier et codifier les modalités de détermination de l'« enveloppe indemnitaire globale ».

37. Permettre aux plus grandes communes et aux plus grands établissements intercommunaux qui le souhaitent de moduler les indemnités de fonction des élus locaux selon leur participation à certaines réunions.

38. Étendre les remboursements des frais de déplacement, tant dans leurs bénéficiaires que dans leur objet.

39. Rehausser le niveau de prise en charge des frais de séjour, en particulier d'hébergement.

40. Faciliter les remboursements de frais de garde d'enfants, ou d'assistance à des personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à domicile, en projetant l'extension du dispositif d'aide au financement de chèques emploi-service universel.

41. Envisager un ajustement du plafond de remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique des élus en situation de handicap.

42. Porter la fraction représentative des frais d'emploi à un niveau conforme à son objectif.

Simplifier et renforcer le régime social

43. Mettre en place un formulaire d'affiliation au régime général spécifique aux élus locaux.

44. Afficher sur le site Ameli une rubrique dédiée aux élus locaux.

45. Informer les élus locaux de la nécessaire mention par le médecin de l'autorisation d'exercer leur mandat durant leur congé de maladie.

46. Instaurer un « droit à l'erreur » pour les collectivités locales dans leurs relations avec les URSSAF.

47. Publier une ou plusieurs circulaires afin de s'assurer de la bonne et limpide application des dispositions suivantes :

- la disparition effective des cotisations appliquées à la part versée par les collectivités au régime de retraite complémentaire type FONPEL/CAREL ;
- l'exclusion certaine du régime de retraite obligatoire Ircantec des élus locaux des règles de cumul emploi-retraite ;
- la stricte application de l'exclusion de la fraction représentative des frais d'emploi pour le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale ;
- la stricte application de l'assimilation des crédits d'heures, non rémunérés, à une durée de travail effective pour la détermination du droit aux prestations sociales.

48. Parallèlement, faire évoluer la législation pour énoncer expressément l'exclusion du régime de retraite obligatoire Ircantec des élus locaux des règles de cumul emploi-retraite.

49. Élaborer un guide commun de bonnes pratiques en matière de régime social.

50. Envisager la participation de la collectivité ou d'un fonds public au rachat des trimestres de cotisations manquants d'un élu à plein temps.

51. Modifier le CGCT pour rendre obligatoire la cotisation à la retraite complémentaire par capitalisation type FONPEL ou CAREL, tout en veillant à laisser le choix de l'organisme et du taux de cotisation ainsi que la possibilité de changer d'organisme, le cas échéant, et à supprimer la possibilité de rachat de points pour une période antérieure à l'entrée en vigueur de cette obligation.

52. Compléter les titres Ier et II du code du travail afin que les dispositions sur le statut de salarié protégé des élus locaux soient précisées.

53. Revaloriser le volume trimestriel des crédits d'heures.

54. Étudier la possibilité, durant l'exercice du mandat ayant occasionné la suspension complète de la vie professionnelle, de cotiser au régime général de la sécurité sociale à un montant identique à celui de l'emploi à temps plein abandonné afin de ne pas être pénalisé par le choix effectué notamment au moment de faire valoir ses droits à la retraite.

Améliorer la formation et mieux accompagner la reconversion

55. Encourager l'administration et les associations d'élus à se coordonner pour améliorer l'information des élus locaux sur le droit à la formation, par exemple par la rédaction d'un vade-mecum.

56. Demander aux préfetures, dans les trois mois suivant le renouvellement général des assemblées locales, de vérifier le respect de l'obligation de délibérer sur les dépenses de formation par les collectivités territoriales, et transmettre au Parlement, avant 2022, un bilan sur la mise en œuvre du droit à la formation des élus.

57. Étendre l'obligation d'organisation d'une formation durant la première année de mandat à destination des élus ayant reçu une délégation à l'ensemble des communes et plus seulement aux communes de plus de 3 500 habitants.

58. Étendre les possibilités de report des crédits formation non consommés au budget formation de l'exercice suivant en cas de création d'une commune nouvelle ou d'élection partielle.

59. Assouplir les possibilités de reports de crédits formation DIF non consommés en cas d'élection partielle, et s'assurer, qu'entre 2020 et 2026 les crédits consacrés au DIF et inemployés sur la période 2016-2020, demeurent bien dans le fonds dédié et géré par la Caisse des dépôts et consignations.

60. Sécuriser juridiquement le recours aux plans de formation mutualisés à l'échelle intercommunale, en précisant dans la loi les modalités et les modes de calcul de cette mutualisation des budgets formation dans le cadre d'un EPCI.

61. Permettre aux élus ayant bénéficié de la suspension de leur contrat de travail de faire prendre en compte, au titre de l'ancienneté dans l'entreprise, la totalité du temps du mandat pour le calcul de la durée de préavis de licenciement et du montant des indemnités de licenciement.

62. Après évaluation du dispositif en 2020 et 2021, **envisager de porter** l'allocation différentielle de fin de mandat à 100% de la différence de revenus, pendant deux ans, et l'ouvrir également aux adjoints des communes de moins de 10 000 habitants.

63. Soutenir la création d'entreprise par les anciens élus locaux par un accès facilité au crédit, en mobilisant la Caisse des dépôts.

64. Ouvrir un droit pour les élus locaux bénéficiant de l'allocation différentielle de fin de mandat et n'ayant pas retrouvé un emploi, de suivre une préparation aux concours de la fonction publique territoriale délivrée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

65. Étendre aux élus locaux le bénéfice des formations à la reconversion dispensées par le CNFPT, en mobilisant les fonds dédiés au DIF.

66. Encourager les anciens élus locaux à mettre à profit les compétences acquises pendant leur mandat pour former les nouveaux élus.

Mieux encadrer le régime de responsabilité pénale et de déontologie

67. Parvenir à une connaissance qualitative et quantitative précises du risque pénal encouru par les élus locaux, en lançant une étude approfondie sur les orientations de la jurisprudence et en élaborant des statistiques exhaustives sur les mises en cause, les affaires classées, les condamnations d'élus par type d'infraction et type de collectivité.

68. Envisager d'aligner intégralement la rédaction des articles L. 2123-34, L. 3123-28 et L. 4135-28 du CGCT, relatifs aux critères de mise en cause de la responsabilité des élus locaux pour infraction non intentionnelle, sur celle de l'article 121-3 du code pénal en y mentionnant expressément le critère relatif à la nature des fonctions des élus mis en cause. Cet alignement pourrait avoir le mérite d'affirmer encore plus nettement dans le CGCT une spécificité qui doit jouer un rôle central dans la mise en œuvre de la responsabilité pénale pour les infractions non intentionnelles.

69. Envisager l'introduction dans l'article 121-3 du code pénal d'une disposition ne permettant la mise en cause pour faute non intentionnelle d'un décideur public en raison de son inaction que si le choix de ne pas agir lui est directement et personnellement imputable.

70. Pour mieux cibler les éléments constitutifs de la prise illégale d'intérêts, **soit relancer** la procédure d'examen du dispositif adoptée par le Sénat en juin 2010, consistant à remplacer au premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal les mots « un intérêt quelconque » par les mots « un intérêt personnel distinct de l'intérêt général », **soit modifier** la rédaction du premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal afin de ne prévoir de sanction qu'en présence d'un intérêt de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de la personne.

71. En ce qui concerne le cumul de la responsabilité pénale des personnes morales et de celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits, **étudier** la possibilité d'encadrer la simultanéité possible des poursuites.

72. Consolider l'information et l'expertise proposées aux élus locaux en matière de prévention des conflits d'intérêt et de déontologie.

73. Envisager l'opportunité d'introduire dans le CGCT un dispositif prévoyant et organisant spécifiquement le départ des élus locaux en cas de conflit d'intérêt.