

# RAPPORT SUR LA SIMPLIFICATION DE L'ACTIVITE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES LISTE DES PROPOSITIONS

Sont décrites, ci-après, une série de mesures destinées à simplifier l'activité des collectivités territoriales. Certaines peuvent être mises en place dès à présent, d'autres supposant une mesure législative ou réglementaire.

## □ **De l'aide et des conseils à toutes les communes**

Les élus locaux, comme l'a révélé l'enquête auprès des maires de communes de moins de 2 000 habitants, sont très attachés aux relations qu'ils peuvent avoir avec les services de l'Etat, lesquels leur apportent aide et conseils. Et ils souhaitent, naturellement, que cela se pérennise.

La directive nationale d'orientation (DNO), en cours d'actualisation au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, précisera les modalités d'intervention en matière d'aide et de conseils à toutes les communes.

## □ **Mesures relatives aux dossiers nécessitant l'avis de plusieurs services de l'Etat**

Les communes déplorent souvent l'arrivée en ordre dispersé des avis et/ou le fait qu'un avis défavorable soit susceptible de remettre en cause un projet ou encore un manque d'harmonie entre les avis.

- ◆ *Rappeler, dans la directive nationale d'orientation, que c'est au seul préfet, qui dirige les services déconcentrés dans le département, qu'il revient de prendre la décision qui s'impose au vu des différents avis qui lui sont transmis par les services.*

## □ **Nécessité d'informer les acteurs locaux sur les mesures nouvelles et sur les mesures de simplification intervenues**

L'enquête menée auprès de communes de moins de 2 000 habitants montre que 58,96 % seulement des maires estiment être suffisamment informés des mesures nouvelles, des mesures de simplification intervenues, etc.

- ◆ *Développer une communication plus active sur les mesures nouvelles et sur les mesures de simplification qui interviennent puisque les moyens traditionnels semblent ne pas suffire ou ne pas toucher les acteurs locaux auxquels ils sont destinés.*

□ **Formations « thématiques » intéressant tous les maires**

La nécessité, pour les maires, d'être informés plus avant est apparue nettement lors de l'enquête menée auprès de communes de moins de 2 000 habitants (par exemple, au sujet de mesures de simplification, de mesures complexes... et de leurs conséquences dans la gestion quotidienne).

- ◆ *Organiser des formations au plus proche du terrain, autrement dit des réalités locales. Ces formations seraient organisées par la préfecture en liaison avec les associations départementales d'élus à l'intention de tous les maires. Ce serait une action de formation tout au long du mandat.*

□ **M14**

Malgré les documents de vulgarisation déjà réalisés (*La M14 commentée* et *Le guide pratique de l' élu relatif à la M14*), la nouvelle M14 est parfois perçue comme trop complexe et insuffisamment lisible. De plus, il n'apparaissait pas utile d'éditer toutes les pages du document pour une seule décision modificative.

- ◆ *Créer une série de documents pédagogiques et ne faire éditer que les seules pages impactées par la décision modificative pour permettre aux communes d'utiliser la M14 dans les meilleures conditions possibles.*

□ **Marchés publics**

Les petites et moyennes communes ont du mal à maîtriser les règles applicables en matière de marchés publics et ce, d'autant plus, qu'elles ne disposent pas de services spécialisés en la matière. Il convient de souligner que le code des marchés publics a fait l'objet de trois refontes entre 2001 et 2006 et a été modifié à de nombreuses reprises entre-temps.

L'enquête menée auprès de communes de moins de 2 000 habitants a révélé que près de la moitié des maires souhaitait avoir un interlocuteur privilégié au sein des services de l'Etat avec, parfois en plus, un guide pratique en matière de marchés publics.

- ◆ a) *Mettre en place un interlocuteur privilégié au sein des services de l'Etat.*
- ◆ b) *Créer des outils traitant des marchés publics.*
- ◆ c) *Engager une réflexion avec les représentants des services de contrôle de légalité afin de mettre à jour la partie « marchés publics » du guide du contrôle de légalité. Les dispositions du guide pourraient, par ricochet, bénéficier aux collectivités, notamment, les plus petites d'entre elles.*
- ◆ d) *Engager une réflexion en liaison avec le MINEFI et les associations d'élus afin de modifier les dispositions prévoyant que des avenants entraînant une augmentation du montant initial du marché supérieure à 5 % soit soumis à l'avis de la commission d'appel d'offres et cela indépendamment du fait que les marchés auxquels ils sont relatifs aient été ou non eux-mêmes soumis à la commission d'appels d'offres.*

## □ **Contrôle de légalité**

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a soustrait des actes dits « mineurs » à l'obligation de transmission. Cette mesure a considérablement allégé les charges des collectivités territoriales et des services de l'Etat puisque le nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission est passé de 8,7 millions en 2004 à, selon une première estimation, 6,4 millions en 2006. Un nouvel allègement, en la matière, apparaît souhaitable en raison de l'accroissement des tâches des collectivités lié aux transferts de compétences résultant de la loi précitée. Il est apparu, lors de l'enquête menée auprès de communes de moins de 2000 habitants, que certaines d'entre elles continuaient à transmettre au contrôle de légalité des actes qui ne devaient pas l'être et/ou n'étaient plus soumis à obligation de transmission.

- ◆ *Soustraire, dans le cadre d'une disposition législative, à l'obligation de transmission, une autre série d'actes : autorisations d'ouverture de débits de boissons temporaires, délibérations à caractère social (secours individuels, colis pour les personnes âgées...), autorisations de voirie (permissions de voirie, permis de stationnement, autorisations d'alignement...)*
- ◆ *Préciser, dans une circulaire, les dispositions figurant au CGCT et comprenant les modifications apportées, en matière de transmission d'actes au contrôle de légalité, par la loi du 13 août 2004.*

## □ **TIC**

L'enquête menée auprès de communes de moins de 2 000 habitants a révélé que la plupart de celles-ci sont intéressées par la transmission de leurs actes à la préfecture ou à la sous-préfecture par la voie électronique. Mais il est apparu, d'une part, que certaines d'entre elles n'ont pas les équipements nécessaires, faute de moyens, et, d'autre part, que d'autres craignent de ne pas savoir utiliser les matériels.

- ◆ *Rappeler que le préfet peut apporter une aide financière, en liaison avec la commission départementale des élus, grâce à la DGE pour les communes n'ayant pas le minimum d'équipement (un ordinateur et une connexion à Internet).  
Les opérateurs pratiquent à l'égard des petites communes des tarifs adaptés et modiques pour l'utilisation des dispositifs de transmission (abonnement inférieur à 150 € par an pour une commune de moins de 3 500 habitants). Les opérateurs proposent des formations spécifiques lors de l'utilisation des matériels.*

## □ **Intercommunalité et communes rurales ou semi-urbaines**

Il est apparu, lors de l'enquête menée auprès de communes de moins de 2000 habitants, que celles-ci avaient besoin d'aide et conseils, principalement en matière d'urbanisme, de marchés publics, pour la gestion de certains services publics locaux (action sociale, assainissement...) et pour monter des dossiers complexes, rédiger des mémoires...

- ◆ *Prévoir une disposition législative pour que l'EPCI joue un rôle d'appui en fournissant aide et conseils à ses communes membres, rôle qui a sa base légale dans l'objectif de solidarité des EPCI.*

- **Intercommunalité – Syndicats de communes**

Un assouplissement des règles relatives au quorum pour les syndicats de communes apparaîtrait nécessaire, surtout pour les départements situés en zone de montagne ; les déplacements au siège du syndicat étant souvent malaisés, en particulier en période hivernale.

- ◆ *Prévoir une disposition législative pour que le comité syndical ne puisse délibérer que si la majorité de ses membres n'est pas présente ou représentée comme c'est le cas pour l'Assemblée de Corse, par exemple. Le quorum devrait retenir aussi bien les membres présents que les membres représentés.*

- **Domanialité**

Le code général de la propriété des personnes publiques, paru en 2006, a eu de très importantes répercussions en matière de domanialité. C'est pourquoi l'Etat va diffuser très prochainement un vade-mecum de la domanialité.

- **Enquêtes publiques (environnement, centrales hydrauliques...)**

Le régime des enquêtes publiques est relativement complexe, en particulier en matière d'environnement et de centrales hydrauliques.

Fruit d'une longue concertation interministérielle, un projet d'ordonnance visait à réformer et à unifier le régime des enquêtes publiques au sein du code de l'environnement ; les autres codes devenant suiveurs. Malheureusement, la réforme n'a pu être menée à son terme. Le projet d'ordonnance pourrait être relancé fin 2007.

- **Sections de communes**

Les évolutions récentes introduites en 2004 accroissent notablement la capacité des conseils municipaux à intégrer les sections de communes dans le domaine privé des communes, dès lors que leur fonctionnement est insatisfaisant ou que des motifs d'ordre général le justifient. Toutefois, de nombreuses communes souhaiteraient disposer davantage de pouvoirs en la matière.

- ◆ *Créer un groupe de travail spécifique afin de déterminer dans quelle mesure les pouvoirs des communes pourraient être accrus au sujet des sections de communes.*

□ **Voirie routière**

Le code de la voirie routière prévoit que le classement et le déclassement des voies sont dispensés d'enquête publique lorsque l'opération projetée ne porte pas atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurée par la voie. De son côté, le code rural oblige à faire précéder d'une enquête toute désaffectation de chemin rural ou de voirie.

- ◆ *Intégrer, par voie législative, dans le code rural, les cas de dispense d'enquêtes publiques prévues dans le code de la voirie routière.*

□ **Centres communaux d'action sociale (CCAS) – Emprunts**

Le CGCT prévoit que les emprunts réalisés par un CCAS, dans certains cas, doivent être autorisés par un arrêté préfectoral, après avis conforme du conseil municipal. Ce système d'autorisation est ressenti comme une forme de contrôle de l'Etat sur l'établissement public. Cette disposition est unique dans le CGCT.

- ◆ *Modifier, voire abroger, dans le cadre d'une disposition législative, la disposition du CGCT prévoyant que les emprunts réalisés par un CCAS, dans certains cas, soient autorisés après avis conforme du conseil municipal.*

□ **FISAC (Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce).**

Ce fonds est destiné en priorité à préserver et à développer le commerce local de proximité en partenariat avec les collectivités territoriales. Des mesures partielles de déconcentration du FISAC ont été prises récemment dans le cadre de la gestion des dispositifs exceptionnels mis en place à l'occasion de catastrophes naturelles ou technologiques pour venir en aide aux entreprises sinistrées.

- ◆ *Déconcentrer davantage la gestion du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce.*

□ **Police – Amendes de police**

Le système de répartition des amendes de police est assez complexe. Les petites communes ont souvent des difficultés pour identifier le rôle des différents interlocuteurs (préfecture, conseil général...). Un groupe de travail vient d'être constitué au sein du comité des finances locales pour expertiser une évolution et une réforme des règles de répartition du produit des amendes.

## □ Police – Ventes au déballage

Le préfet accorde, après avis de la chambre de commerce et d'industrie, les autorisations pour les ventes au déballage (vide-greniers, brocantes...) sur une surface de plus de 300 m<sup>2</sup> et le maire sur une surface inférieure à 300 m<sup>2</sup>. Le coût annuel des 28 200 ventes au déballage a été estimé à 3,6 millions d'euros par la direction générale de la modernisation.

- ◆ *Prévoir une disposition législative pour transformer le régime d'autorisation en régime de déclaration. En outre, confier aux maires l'enregistrement de la déclaration pour doter ces derniers d'un outil d'animation locale.*

## □ Vie interne des collectivités

### Commissions et conseils d'administration divers

Après renouvellement des conseils municipaux, des commissions et des conseils d'administration sont renouvelés. Dans la mesure où une liste de candidats est déposée, la question est posée de savoir s'il ne pourrait pas y avoir de désignation des candidats sans qu'il soit procédé à l'élection.

- ◆ *Prévoir une disposition législative pour que la désignation de représentants de la commune, au sein de commissions et conseils d'administration divers, ne se fasse pas par une élection, mais par un vote sur une liste de candidats, sous réserve qu'il n'y ait qu'une seule candidature par siège à pourvoir.*

### Conseil municipal – Démission

La question est posée de savoir si on ne pourrait pas confier au préfet, et non pas au juge administratif, la possibilité de prononcer, à la demande de l'autorité municipale, la démission d'un conseiller municipal souvent absent.

- ◆ *Prévoir une disposition législative pour régler le problème des conseillers municipaux souvent absents, analogue à celle qui est applicable en Alsace – Moselle, à savoir : « Tout membre du conseil municipal qui, sans excuse, a manqué cinq séances consécutives cesse d'être membre du conseil municipal. Le fait qu'un membre a manqué sans excuse cinq séances consécutives est constaté par une mention sur le registre destiné à recevoir les procès-verbaux du conseil municipal. » La démission serait à prononcer par le préfet.*

### Délégations de signature

Deux pistes de simplification à destination des petites communes pourraient être envisagées pour faciliter leur fonctionnement interne.

- ◆ *Étendre la délégation de signature aux « responsables des services » étant donné que toutes les communes n'ont pas de DGS ou de DGS adjoint.*
- ◆ *Organiser des délégations d'attribution du conseil municipal non plus sous forme d'une liste limitative, mais par exception, comme cela existe déjà au sein des EPCI.*

### Délégations d'attribution – Assurances – Acceptation de l'indemnité de sinistre

Le régime de délégations d'attribution à l'exécutif en matière de passation et d'exécution des contrats d'assurance est différent pour les communes par rapport aux autres collectivités. En effet, le CGCT autorise le conseil municipal à déléguer au maire la passation des contrats d'assurance mais ne lui permet pas de négocier l'indemnité de sinistre qui constitue une mesure d'exécution du contrat.

- ◆ ***Prévoir une disposition législative pour harmoniser les régimes de délégation à l'organe délibérant à l'exécutif en matière de passation et d'exécution des contrats d'assurance des collectivités territoriales.***

#### Valeur probante des copies

Les dispositions relatives à la valeur probante des copies sont méconnues ou perdues de vue. Des élus signent, par exemple, une délibération en de multiples exemplaires.

- ◆ ***Rappeler, dans une circulaire, les dispositions du décret du 1<sup>er</sup> octobre 2001 qui a reconnu à la copie valeur probante, à l'égal de l'original, pour tout document administratif dispensant de toute certification conforme.***

#### Registres

Actuellement, les délibérations et les arrêtés des communes doivent figurer sur des registres (ou des feuillets mobiles) visés, cotés et paraphés par le préfet. Un décret interministériel visant à transférer au maire la compétence dévolue au préfet est actuellement en cours de rédaction.

#### Archives

En matière de conservation d'archives, la procédure actuelle nécessite la prise d'un arrêté préfectoral sur proposition des services départementaux d'archives. Une étude est en cours en vue d'un assouplissement de la procédure, laquelle pourrait passer d'un régime d'autorisation préalable du préfet à un régime de déclaration par les maires.

#### Rapports sur les affaires soumises à délibération

L'envoi de rapports, douze jours au moins avant les séances des assemblées délibérantes, sur les affaires soumises à délibération pose un problème technique de transmission dématérialisée en raison de leur volume.

- ◆ ***Expertiser la possibilité, pour un élu municipal, d'accéder à une base de données pour disposer des documents nécessaires avant les séances du conseil municipal.***

#### Publicité des actes communaux

Actuellement, la publicité des actes communaux doit se faire sur support papier, la publication ou l'affichage sur support numérique étant autorisé par la loi, à titre complémentaire.

- ◆ *Procéder, comme le permet le CGCT, à une expérimentation dérogeant aux règles en vigueur par le recours aux nouvelles technologies pour assurer la publicité des actes des collectivités territoriales.*

*Cela suppose qu'une collectivité se porte candidate pour enclencher la procédure d'expérimentation qui pourrait concerner les grandes communes, les départements et les régions dans un premier temps.*

#### Création de régies de recettes et de dépenses

Les communes rurales pourraient être accompagnées dans la création de régies afin que celles-ci prennent en compte les menues dépenses (timbres et fournitures de bureau par exemple).

- ◆ *Faire figurer l'adresse électronique du MINEFI où l'on peut consulter la réglementation relative aux régies, dans Le guide du maire nouvellement élu. Ainsi, les communes disposeraient de tous renseignements utiles en matière de régies de recettes et de dépenses.*

#### Changement d'adresse

Actuellement, le changement d'adresse d'une personne, à l'intérieur d'une commune, par exemple, nécessite de multiples opérations.

- ◆ *Prévoir la création d'un dispositif unique de déclaration de déménagement avec des liens pour le recensement, la mise à jour des listes électorales, le fichier des écoles...*

#### □ Normes

Les collectivités territoriales mettent en avant les risques juridiques encourus, l'impact financier de la mise aux normes d'installations diverses, de bâtiments recevant du public, d'édifices anciens, etc. Elles se posent des questions telles que celles portant sur le risque zéro, le principe de précaution, la portée juridique des avis formulés par les divers services, tels ceux des SDIS.

- ◆ *Etudier avec AFNOR la mise en place de conseils compatibles avec les ressources des petites communes.*

◆ *Engager une réflexion avec les ministères intéressés sur les conditions de mise en œuvre du « principe de précaution » souvent perçu comme trop rigoriste par les communes.*

#### □ Prise en compte des besoins des maires nouvellement élus

A l'exception de la circulaire du 12 mars 2001 qui rappelle les mesures à prendre par les conseils municipaux à la suite de leur renouvellement général, aucun document n'existe pour répondre aux préoccupations du maire nouvellement élu.

Par ailleurs, il ressort très nettement de l'enquête menée auprès de communes de moins de 2 000 habitants, que les élus éprouvent le besoin profond



d'être formés, informés, aidés pour faire face, aussi sereinement que possible, à la complexité de l'univers juridique.

◆ *Editer un ouvrage à destination des maires dont c'est le premier mandat : Le guide du maire nouvellement élu.*

◆ *Organiser une formation de sensibilisation et d'accompagnement pour les maires nouvellement élus.*

□ **La simplification de l'activité des collectivités territoriales, une action au long cours...**

L'action qui s'est déroulée au cours de ces cinq mois en vue de proposer une série de mesures destinées à simplifier l'activité des collectivités territoriales n'est qu'une étape. Le travail normatif de l'Etat, en raison des impératifs de toutes natures, des directives européennes, ne va pas aller en s'allégeant ni en se simplifiant, malgré la volonté du gouvernement de simplifier le droit. Par ailleurs, les plus petites de nos collectivités ont peut-être besoin d'un cadre « adapté ». La simplification de l'activité des collectivités territoriales est une action au long cours.

◆ *Création d'une instance pérenne qui :*

- *serait consultée en amont sur toute mesure intéressant les collectivités territoriales (par exemple les normes affectant spécialement les collectivités territoriales) ;*
- *serait habilitée à faire des propositions de simplification en faveur de ces collectivités ;*
- *aurait un rôle d'évaluation des mesures prises en faveur desdites collectivités.*