



N° HC / 842 / DIRAJ / BAJC / ap

Papeete, le **04 DEC. 2020**

Le haut-commissaire de la République en Polynésie française
à
Mesdames et messieurs les maires
Messieurs les présidents des groupements de communes
s/c Madame et messieurs les chefs de subdivisions administratives

Objet : Présentation des nouvelles dispositions applicables en Polynésie française issues de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 dite « Engagement et Proximité »

Réf. : Loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ;

Ordonnance n°2020-1256 du 14 octobre 2020 étendant et adaptant en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie les dispositions de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Code Général des Collectivités territoriales (CGCT) – Code de Sécurité Intérieure (CSI) – Code de l'Éducation.

PJ : Loi et ordonnance susvisées en référence.

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.

La présente circulaire a pour objet de vous détailler les dispositions de la loi n°2019-1461 dite « Engagement et proximité » applicables *ab initio* en Polynésie française, ainsi que les mesures étendues par la suite via son ordonnance d'extension¹.

Ces nouvelles mesures s'inscrivent dans une volonté de renforcer la proximité de l'action publique et les droits des élus, tout en simplifiant le fonctionnement des conseils municipaux et intercommunaux.

Trois volets vous sont ainsi présentés : l'élu au sein des groupements de communes (1), l'élu au sein des conseils municipaux (2) et les nouveaux rapprochements entre collectivités territoriales (3).

1.- L'élu au sein des groupements de communes

Les textes susvisés viennent tout d'abord asseoir la place de l'élu au sein des groupements de communes, via deux axes : un renforcement de son rôle au sein du conseil communautaire ainsi qu'une simplification de la gouvernance de l'établissement.

a) Le rôle renforcé des élus au sein du conseil communautaire

La nouvelle réglementation conforte d'une part le rôle des maires dans la conduite et la détermination des actions des EPCI et d'autre part appuie leur représentation au sein des conseils communautaires et des syndicats.

- La « conférence des maires » et le « Pacte de gouvernance » entre les communes et l'EPCI sont deux nouveaux outils qui impliquent d'autant les maires dans la gestion communautaire.

La Conférence des maires est instaurée par un nouvel article L.5211-11-3 au sein du CGCT. Cette conférence est obligatoire dans les EPCI à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau de l'établissement public comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres. Réunie par le président de l'EPCI ou à la demande d'un tiers des maires, la conférence des maires représente un outil de gouvernance complémentaire au conseil communautaire et permet de renforcer le dialogue entre les maires et l'EPCI.

Le Pacte de gouvernance quant à lui définit les relations entre les communes et leur intercommunalité : les orientations en matière de mutualisation de service, les conditions de délégation de certaines dépenses d'entretien à une commune, la création de commissions spécialisées associant les maires, les questions de parité, etc². Si un débat sur la pertinence de l'élaboration d'un Pacte de gouvernance est obligatoire, son adoption reste en définitive facultative.

Par ailleurs, l'article 16 de l'ordonnance visée en objet modifie les modalités de composition des conférences de débat sur « les questions d'intérêt commun » prévues à l'article L.5221-2 du CGCT. Auparavant, chaque organe délibérant (commune, groupement de communes et syndicat) était représenté par une commission spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres désignés au scrutin secret. Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance, la composition de la conférence se décide par convention entre les communes, EPCI et syndicats mixtes intéressés. Ce n'est qu'en cas de désaccord que l'ancien mode de désignation a lieu³.

- Une plus grande transparence des indemnités des élus communautaires

Les communautés de communes doivent dorénavant établir un état annuel présentant l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus siégeant au sein de leur conseil. Cet état n'est soumis à aucune contrainte formelle, mais il doit être communiqué par la suite au

1 L'ordonnance n°2020-1256 est applicable depuis sa publication, soit le 15 octobre 2020, mais doit faire l'objet d'une ratification par le Parlement après le dépôt d'un projet de loi de ratification dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

2 Article L.5211-11-2 CGCT

3 Ancien article L.5221-2 CGCT / Nouvel article L.5221-2 CGCT

conseil communautaire, afin de l'éclairer le cas échéant. Il comporte l'ensemble des indemnités de chacun des mandats intercommunaux de l' élu, y compris en dehors de l'EPCI concerné⁴.

De plus, la loi a entendu élargir le dispositif de modulation indemnitaire par l'article L.5211-12-2 du CGCT : au-delà de 50 000 habitants, l'EPCI pourra fixer dans son règlement intérieur les modalités permettant de moduler l'indemnité de fonction de membres de son organe délibérant selon leur participation effective aux séances plénières et aux réunions de commissions dont ils sont membres.

- De surcroît, la représentation des élus est garantie par plusieurs nouveaux mécanismes instaurés dans l'ordonnance :

– création d'un droit à l'information des conseillers municipaux des communes membres de l'EPCI vis-à-vis des affaires de l'établissement faisant l'objet d'une délibération : ceux-ci sont désormais en copie des convocations, des rapports et des compte-rendus des séances *a minima* – art. L.5211-40-2 ;

– possibilité de remplacer un membre d'une commission empêché pour une réunion par un conseiller municipal de la même commune désigné par le maire, en veillant au respect du principe de parité – art. L.5211-40-1 ;

– restriction quant à l'élection des délégués des communes au comité d'un syndicat mixte : le choix de l'organe délibérant (de la commune ou de l'EPCI) ne peut porter que sur l'un de ses membres (et non plus sur n'importe quel citoyen) – art. L.5711-1 et L.5721-2 du CGCT.

b) Une gestion facilitée pour les élus communautaires

Par l'instauration de mesures visant à simplifier le quotidien des élus communautaires, l'ordonnance veut ainsi renforcer l'effectivité de la mission de conseiller communautaire.

C'est dans cette optique que le conseil communautaire s'ouvre aux nouvelles technologies : la réunion du conseil communautaire est désormais possible par téléconférence, sur décision du président⁵.

C'est également dans ce même but que des allègements de gouvernance sont prévues : le « Conseil de développement » n'est plus obligatoire pour les EPCI de plus de 20 000 habitants (article 10 de l'ordonnance, modifiant l'article L.5211-10-1 CGCT). Seules sont concernés désormais les EPCI de plus de 50 000 habitants.

De même, l'établissement du rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres, prévu à l'article L.5211-39-1 CGCT, devient une possibilité et non plus une obligation (article 11 de l'ordonnance).

2.- L' élu au sein du conseil municipal

Dans sa volonté d'affirmation des libertés locales, le Gouvernement a prévu des dispositions afférentes autour de trois axes locaux : un renforcement des pouvoirs de police du maire, un fonctionnement du conseil municipal facilité et une meilleure reconnaissance du droit des élus communaux.

a) Le renforcement des pouvoirs de police du maire

A double titre le pouvoir de police du maire est renforcé : d'abord en améliorant sa connaissance sur le contexte sécuritaire au sein duquel sa commune évolue, ensuite en élargissant davantage ses pouvoirs de police spéciale.

✓ En prenant ses fonctions, le maire est investi d'un pouvoir de police et concourt à l'exercice des missions de sécurité et de prévention de la délinquance. L'ordonnance n°2020-1256 met en œuvre une meilleure information des maires en ce domaine.

4 Article L.5211-12-1 CGCT

5 Voir nouvel article L.5211-11-1 ; les conditions d'application de cet article seront fixées par décret en Conseil d'État

Premièrement, le nouvel article L.2122-34-1 CGCT⁶ organise, après chaque renouvellement général des conseils municipaux, la présentation par le Haut-commissaire et le procureur de la République aux maires de leurs attributions qu'ils exercent au nom de l'État et comme officier de police judiciaire (OPJ) et d'état civil. Les maires et adjoints reçoivent par ailleurs une carte tricolore attestant de leurs fonctions. Pour l'obtenir, les élus concernés doivent adresser une demande⁷ à la subdivision administrative. Une fois réalisée, la carte sera transmise aux maires pour remise aux intéressés.

Deuxièmement, le nouvel article L.2121-41 CGCT donne la possibilité au maire, à sa demande, de se voir présenter par le Haut-commissaire ou son représentant l'action de l'État en matière de sécurité et de prévention de la délinquance dans la commune concernée. Cette présentation peut être effectuée par audioconférence ou visioconférence.

Troisièmement, une information au maire en ce domaine est rendue obligatoire dans deux cas de figure particuliers : lorsque le Haut-commissaire prend la direction des opérations de secours en cas d'accident, sinistre ou catastrophe majeur (article L.742-2 CSI) et, lorsqu'il en fait la demande, l'information au maire par le procureur de la République des suites judiciaires données concernant une infraction constatée sur le territoire de sa commune par les agents de police municipale en application de l'article 21-2 du code de procédure pénale (article L.132-3 CSI).

✓ Le Gouvernement a également souhaité étendre les pouvoirs de police administrative du maire par la création d'une nouvelle sanction administrative afin de lutter contre les incivilités du quotidien.

Le nouvel article L.2212-2-1 du CGCT donne la possibilité au maire de sanctionner tout manquement à un arrêté municipal, par une amende administrative d'un montant maximal de 60 000 CFP, concernant les incivilités du quotidien suivantes : élagage et entretien des arbres et des haies donnant sur la voie ou le domaine public⁸, entrave aux voies publiques, occupation du domaine public à des fins commerciales sans autorisation et enfin non-respect d'un arrêté de restriction d'horaires pour la vente d'alcool.

Ce manquement est constaté par un procès-verbal pouvant être émis par un OPJ, un agent de police judiciaire ou un agent de police judiciaire adjoint. Pour sanctionner, le maire doit suivre une procédure qui implique notamment une mise en demeure des personnes concernées.

Enfin le nouvel article L.2213-34 CGCT met en place une consultation auprès des professionnels concernés lorsqu'une délibération du conseil municipal ou un arrêté du maire tend à transférer ou à supprimer des lieux traditionnellement ouverts à l'installation de cirques ou de fêtes foraines. Les modalités de cette consultation sont définies par la commune.

Au-delà du premier magistrat de la commune, le Gouvernement a entendu simplifier également le quotidien de l'ensemble du conseil municipal.

b) Le fonctionnement facilité du conseil municipal

Plusieurs dispositifs viennent matérialiser cette volonté de simplification.

D'abord, la délégation des fonctions du maire aux membres du conseil municipal est facilitée. Si auparavant l'absence ou l'empêchement des adjoints était une condition préalable à la mise en place d'une délégation (ou si tous les adjoints étaient déjà titulaires d'une délégation), ce n'est plus le

6 Article applicable à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux.

7 La demande doit mentionner la fonction municipale exercée et être accompagnée d'une photographie (avec identité au dos), une copie d'un justificatif d'identité et un justificatif de domicile (si différent de celui figurant sur le justificatif d'identité).

8 Le nouvel article L.2212-2-2 prévoit par ailleurs que « Les frais afférents aux opérations d'élagages engagées après mise en demeure du propriétaire par le maire sont à la charge du propriétaire ».

cas aujourd'hui. Au même titre que pour les adjoints, le maire peut déléguer une partie de ses fonctions directement aux conseillers municipaux⁹.

Ensuite quand il y a lieu, en cas de vacances, de désigner un ou plusieurs adjoints, le conseil municipal peut décider qu'ils occuperont, dans l'ordre du tableau, le même rang que les élus qui occupaient précédemment les postes devenus vacants. Dans les communes de plus de 1000 habitants, les remplaçants sont choisis parmi les conseillers de même sexe¹⁰.

c) Les droits des élus renforcés

C'est un des axes fort souhaité par le Gouvernement : les droits des élus sont complétés et reconnus afin de rendre efficiente la démocratie locale.

Cette exigence s'était déjà dessinée sur plusieurs pans de la vie de l'élu local dans les articles de la loi applicables *ab initio*¹¹ : au niveau de sa profession (concilier mandat et vie professionnelle par l'augmentation des crédits d'heures, entretien individuel salarié/employeur, reconnaissance des acquis de l'expérience des fonctions électives locales pour l'enseignement supérieur en cas de recrutement d'un élu ou ancien élu local en qualité de chargé d'enseignement supérieur, etc.), de sa formation (obligation de formation pour les élus ayant reçu une délégation étendue aux communes de moins de 3500 habitants, qui en étaient jusque-là exclues) ou encore des conséquences financières de son engagement (simplification des modalités de remboursements des frais engendrés, remboursement des frais de garde, etc.).

De même, dès la promulgation de la loi, le Haut-commissaire et le Gouvernement ont souhaité valoriser l'engagement des élus locaux dans les plus petites communes qui font face à de nombreuses responsabilités, en augmentant les indemnités maximales des maires, maires délégués, adjoints et conseillers municipaux ayant reçu une délégation spéciale, des communes de la Polynésie française de moins de 3500 habitants.

De plus, la loi « Engagement et Proximité » instaure l'obligation, pour toutes les communes, de souscrire un contrat d'assurance visant à prendre en charge les coûts de la protection fonctionnelle des membres du conseil municipal. Ce contrat doit comprendre, outre la protection due à l'élu qu'il soit mis en cause ou victime, des prestations de conseil juridique et d'assistance psychologique¹².

Par l'ordonnance citée en référence, le Gouvernement entérine cet objectif et crée de nouveaux droits : droits liés à la capacité d'action de l'élu au sein du conseil communal, droit à la parité et droit des élus en situation de handicap.

✓ Par l'instauration de la possibilité d'organiser un « débat sur la politique générale de la commune », l'ordonnance vise à impliquer davantage l'élu dans la conduite de l'action communale. Ce débat est organisé dès lors qu'un dixième des membres du conseil municipal le demande, dans la limite d'un débat par an (art. L.2121-19 CGCT).

✓ Le droit à la parité quant à lui s'exprime par la modification des règles de désignation d'un nouvel adjoint en cas de vacance : l'adjoint remplaçant doit désormais être de même sexe que celui qu'il remplace (art. L.2121-1, L.2122-7-1 et L.2122-7-2 CGCT).

✓ Enfin l'ordonnance vient faciliter le vote d'un conseiller municipal atteint d'une infirmité : si celle-ci le met dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe, le conseiller concerné peut se faire assister par la personne de son choix pour procéder au vote au sein du conseil municipal (art. L.2121-21 CGCT).

9 Article L.2122-18 CGCT

10 Articles L.2122-7-1 et L.2122-7-2 CGCT.

11 Articles L.2123-1 et suivants CGCT

12 Articles L.2123-34 et L.2123-35 CGCT. Pour sa mise en œuvre : arrêté n° HC 42264/DIE/BFC du 24 novembre 2020 portant attribution au titre de la dotation budgétaire de compensation par l'État du coût pour les communes de moins de 3 500 habitants de la souscription de contrats d'assurances relatifs à la protection fonctionnelle de leurs élus.

3.- Les nouvelles modalités de relations entre collectivités territoriales et avec l'État

En édictant de nouvelles modalités inter-institutionnelles, la loi n°2019-1461 poursuit l'objectif de coordination et de mutualisation des moyens afin de renforcer l'efficacité de l'action publique.

La loi et l'ordonnance précitées concrétisent cette ambition par quatre axes applicables en Polynésie française : la police du quotidien, la capacité à adhérer à une société publique locale, la diffusion du recours au médiateur territorial et enfin le rescrit préfectoral.

a) Mutualisation et coordination au niveau de la police locale

Via la méthode déjà instaurée du conventionnement entre les acteurs institutionnels, l'ordonnance augmente les possibilités de rapprochement et d'efficacité dans le domaine de la sécurité du quotidien.

✓ La convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État :

L'ordonnance abaisse le seuil au-delà duquel cette convention doit obligatoirement être signée : dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins trois emplois d'agent de police municipale (et non plus cinq), la convention précitée doit être signée, y compris par le procureur de la République territorialement compétent.

La convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État précise les missions prioritaires, notamment judiciaires, confiées aux agents de police municipale ainsi que la nature et les lieux de leurs interventions, eu égard à leurs modalités d'équipement et d'armement. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales. Elle précise enfin la doctrine d'emploi du service de police municipale¹³.

Le seuil des 3 agents évoqués ci-dessus comporte également les agents mis à disposition de la commune par un EPCI. De même, lorsque ces mêmes agents sont mis à disposition de plusieurs communes, une « convention intercommunale de coordination » peut être conclue, à la demande de l'ensemble des maires concernés, en substitution à la convention évoquée au paragraphe précédent.

✓ Mise en commun d'agents de police municipale

Si la mise à disposition d'agents de police municipale par un EPCI pré-existait à la date de parution de l'ordonnance, la procédure est modifiée¹⁴.

L'initiative du recrutement d'agents de police municipale au niveau d'un EPCI à fiscalité propre revient désormais au président de l'EPCI et non plus aux maires. Ce recrutement n'est possible qu'après délibérations concordantes de l'EPCI à fiscalité propre et d'une majorité qualifiée de conseils municipaux¹⁵.

Ces agents pourront assurer l'exécution des décisions prises par le président de l'EPCI au titre de ses pouvoirs de police, transférés en application de l'article L.5211-9-2 du CGCT.

Une convention conclue entre l'EPCI et chaque commune concernée fixe les modalités d'organisation et de financement de la mise à disposition des agents et de leurs équipements.

Le recrutement d'agents de police municipale par un EPCI ne fait pas obstacle au recrutement, par une commune membre de cet établissement, de ses propres agents de police municipale.

13 Articles L.545-1 du CSI, renvoyant aux articles L.512-4 et L.512-6.

Les communes soumises à l'obligation de conclusion de cette convention, c'est-à-dire celles comportant plus de trois emplois de police municipale, qui n'ont pas encore conclu de telles conventions à la date de publication de l'ordonnance, disposent d'un délai de 2 ans à partir de cette date pour se mettre en conformité.

14 Article L.545-1 du CSI, renvoyant à l'article L.512-5.

15 Deux tiers au moins de conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population totale de celles-ci

- ✓ Mutualisation des gardes champêtres

Par souci d'harmonisation avec la procédure de recrutement et de mise en commun des policiers municipaux, l'ordonnance modifie ce même champ en ce qui concerne les gardes champêtres. Ainsi « plusieurs communes peuvent avoir un ou plusieurs gardes champêtres en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles. »

Une convention prévoit les conditions de mise à disposition de ces agents par les communes qui les emploient, en précisant les modalités d'organisation et de financement de cette mise en commun. Elle est transmise au représentant de l'État. De même, le président d'un EPCI peut recruter directement un garde champêtre selon les mêmes modalités que les agents de police municipale¹⁶.

b) L'adhésion à une société publique locale

« Les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux peuvent créer une société publique revêtant la forme de société anonyme régie par le livre II du code du commerce dont ils détiennent la totalité du capital et dont l'objet est de contribuer, par l'intermédiaire d'une filiale, à leur financement »¹⁷.

Cet article fait référence plus particulièrement à la possibilité d'actionnariat d'une collectivité à l'Agence France locale et renvoie à un décret la précision des modalités d'adhésion.

c) Le médiateur territorial

La loi « Engagement et Proximité » institutionnalise la possibilité pour les collectivités locales de recourir au médiateur territorial afin de favoriser le recours à ce mode de règlement amiable des différends.

Dans un souci de faciliter la résolution des conflits tout en renforçant la sécurité juridique et la lisibilité de cet outil, le nouvel article L.1112-24 du CGCT crée un cadre juridique souple afin de fixer les règles communes applicables. Les communes et EPCI à fiscalité propre déterminent librement, en fonction de la volonté locale, son champ de compétences et certaines conditions d'exercice de ses fonctions.

d) Le rescrit « norme »

La loi du 27 décembre 2019 crée un nouvel instrument juridique de conseil et d'appui préalablement à une prise de décision par les élus locaux : la demande de prise de position formelle¹⁸. Ils pourront en effet solliciter du représentant de l'État une prise de position formelle sur une question de droit relative à la mise en œuvre d'une disposition légale ou réglementaire régissant les compétences ou les prérogatives dévolues à leur exécutif. Cet outil a vocation à répondre aux besoins de collectivités qui interviennent dans un environnement juridique complexe et qui peuvent rencontrer des difficultés sérieuses d'interprétation d'un texte.

Un décret en Conseil d'État précisera les conditions d'application de ces nouvelles dispositions, notamment s'agissant de la procédure applicable.

4.- Dispositions diverses

- ✓ Tarification sociale de l'eau : le nouvel article L.2224-12-1-1 du CGCT autorise les communes et leurs groupements à mettre en œuvre des mesures sociales visant à rendre effectif le droit d'accéder à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions

¹⁶ Voir l'article L.522-2 du CSI pour plus de précisions

¹⁷ Article L.1611-3-2 CGCT

¹⁸ Article L.1116-1 CGCT

économiquement acceptables par tous : tarification sociale de l'eau et tarification incitative aux économies d'eau également.

- ✓ Création d'un crématorium¹⁹ : autorisé par le Haut-commissaire de la République, après avis des services de la Polynésie française compétents en matière d'environnement et de risques sanitaires.

Mes services reviendront vers vous dès lors que les décrets d'application permettront de mettre en œuvre les mesures qui le nécessitent le cas échéant. Ils se tiennent également à disposition pour toute précision complémentaire.



Le Haut Commissaire

Dominique SORAIN

Copies :

Procureur de la République
Cabinet
DPC
Subdivisions administratives
DiRAJ/BCL
SPCPF

19 Article L.2573-25 renvoyant à l'article L.2223-40 CGCT