

Collectivités territoriales - 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 Un texte technique qui parle d'abord à la « France communale » - Commentaire par Olivier Magnaval

Document: La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 2, 13 Janvier 2020, 2008

La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 2, 13 Janvier 2020, 2008

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 - . - Un texte technique qui parle d'abord à la « France communale »

Commentaire par **Olivier Magnaval avocat associé, Claisse & Associés**

[Accès au sommaire](#)

Après son adoption par le Sénat le 22 octobre 2019, l'Assemblée nationale a adopté à son tour, le 26 novembre 2019, le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique en conservant (26 articles) ou supprimant (27 articles) les apports du Sénat et en revenant, pour quelques dispositions emblématiques (compétences facultatives et optionnelles des intercommunalités, transfert de la compétence « eau » et « assainissement », indemnités des maires et adjoints), sur la rédaction initiale du projet de loi, provoquant la réaction négative des associations d'élus. La commission mixte paritaire (CMP), réunie le 11 décembre, est toutefois parvenue à un accord. Le texte définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 19 décembre 2019 et publié au Journal officiel du 28 décembre 2019 comporte au total 118 articles.

L. n° 2019-1461, 27 déc. 2019 : JO 28 déc. 2019

Note :

Même si quelques « irritants » sont apparus au cours de la discussion parlementaire, Sébastien Lecornu, ministre chargé des Collectivités territoriales, peut se prévaloir du large accord obtenu sur le texte qu'il a porté au Parlement selon la procédure accélérée. Certes, la version votée par l'Assemblée nationale avait fait grincer quelques dents au Sénat et dans les associations d'élus, mais la commission mixte paritaire a fait son office pour permettre au Sénat, qui assure la représentation des collectivités territoriales en vertu de l'article 24 de la Constitution, de se prévaloir d'arbitrages ayant fait pencher le texte globalement en faveur de ses apports, notamment sur quelques sujets sensibles : la suppression de la catégorie des compétences optionnelles qui est confirmée, la réforme des indemnités des maires et adjoints qui est plus limitée que celle souhaitée par le Gouvernement ou encore la suppression de l'abaissement de 1 000 à 500 habitants du seuil du scrutin de liste pour les élections municipales voté par l'Assemblée nationale. En revanche, le Sénat n'a pas été suivi dans son souhait que le transfert obligatoire de la compétence « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération soit purement et simplement supprimé, le dispositif de simple assouplissement proposé par le Gouvernement ayant finalement prévalu.

Au total, ce texte répond bien aux principaux objectifs qu'il poursuivait pour répondre aux préoccupations exprimées par les maires pendant le grand débat national. La loi « engagement et proximité » replace ainsi le maire au centre du fonctionnement de l'intercommunalité, lui donne de nouveaux outils pour une plus grande efficacité de son action et lui offre plus d'accompagnement et de reconnaissance dans l'exercice de son mandat. Mais la loi Engagement et proximité, qui s'est enrichie au cours des travaux parlementaires de nombreuses dispositions

techniques d'ampleur assez inégale, dépasse largement le bloc communal et procède à de nombreux ajustements intéressants toutes collectivités territoriales et leurs groupements sur un large spectre de leurs compétences.

1. Les dispositions relatives à l'intercommunalité

La loi Engagement et proximité entend d'abord mieux associer les maires au fonctionnement de l'intercommunalité.

L'article 1er instaure, dans un nouvel article L. 5211-11-2 du Code général des collectivités territoriales (dans la suite de cet article, sauf précision contraire, les articles cités sont issus du Code général des collectivités territoriales), à la suite de chaque renouvellement général (ou création d'EPCI par fusion ou scission) un **débat obligatoire** dans chaque EPCI sur l'opportunité d'élaborer un « **pacte de gouvernance** ». Si l'organe délibérant le décide, le pacte de gouvernance est élaboré dans un délai de 9 mois à compter du renouvellement général après avis des conseils municipaux des communes membres. Le pacte de gouvernance peut prévoir les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les dispositions de l'article L. 5211-57 (qui prévoit qu'une décision de l'EPCI dont les effets ne concernent qu'une commune ne peut être prise qu'après consultation de ladite commune), les conditions dans lesquelles le bureau de l'EPCI peut proposer de réunir la conférence des maires, la création de conférences territoriales des maires selon des périmètres géographiques et de compétences qu'il détermine, les conditions dans lesquelles le président de l'EPCI peut déléguer au maire d'une commune membre l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires, les orientations en matière de mutualisation de services entre l'EPCI et les communes membres, les objectifs à poursuivre en matière d'amélioration de la parité femmes-hommes au sein des organes de gouvernance et des commissions. **Le débat obligatoire** porte aussi sur les conditions et modalités de consultation du « **conseil de développement** » et d'association de la population aux politiques de l'établissement. Enfin, un nouvel article L. 5211-11-3 prévoit la création obligatoire d'une **conférence des maires** dans les EPCI à fiscalité propre, sauf dans le cas où le bureau de l'EPCI comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres de l'EPCI. Elle se réunit à l'initiative du président de l'EPCI ou, dans la limite de quatre réunions par an, à la demande d'un tiers des maires.

Trois articles sont consacrés à la **métropole de Lyon**. L'un d'eux renforce les prérogatives de la conférence métropolitaine (*art. 2*), porte à 9 mois, au lieu de 6, le délai laissé à la conférence métropolitaine pour adopter le pacte de cohérence métropolitain (*art. 3*) et prévoit l'élection des conseillers membres de la commission permanente de la métropole de Lyon au scrutin proportionnel (*art. 4*).

L'article 5 instaure, à l'article L. 273-11 du Code électoral, un renouvellement des **conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants** en cas d'élection d'un nouveau maire en cours de mandat. Il s'agit de permettre à ce dernier de siéger au conseil communautaire s'il le souhaite. L'article 5 introduit également, à l'article L. 5211-6, un premier alinéa qui précise que les intercommunalités « *sont administrées par un organe délibérant composé de représentants des communes membres* ». Cette phrase, à l'utilité législative douteuse, est la rédaction de compromis issue de la CMP qui a supprimé la phrase adoptée par le Sénat indiquant que « *les intercommunalités constituent avec leurs communes membres un groupe local par leurs liens indéfectibles de complémentarité et d'interdépendance* ». L'assouplissement des règles de fléchage des candidats aux conseils communautaires dans les communes de plus de 1 000 habitants, voté par le Sénat, n'a pas été retenu par la CMP (le Sénat avait réécrit l'article L. 273-9 du Code électoral pour prévoir que puissent siéger au conseil communautaire non plus les conseillers dans l'ordre de la liste, mais les conseillers au choix au sein du premier quart de la liste).

L'article 6 abroge l'article 54 de la loi du 27 janvier 2014 (loi MAPTAM) qui prévoyait que les **conseils métropolitains** sont élus au suffrage universel direct à compter de 2020 dans les conditions fixées par la loi avant le 1er janvier 2019. Il n'existait en effet, selon les rapporteurs, aucune solution technique satisfaisante, ni aucun consensus politique pour définir ce nouveau régime électoral.

L'article 7 assouplit, à l'article L. 5211-40-1, le fonctionnement des **commissions intercommunales** au sein desquelles un conseiller communautaire absent peut être remplacé par un autre conseiller municipal de la même commune désigné par le maire. Il prévoit également que les élus municipaux suppléant le maire ou ayant reçu délégation, qui ne sont pas membres des commissions intercommunales, peuvent assister à leurs séances sans participer aux votes.

L'article 8 instaure, dans un nouvel article L. 5211-40-2, un **droit à l'information des conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI ou d'un syndicat mixte qui ne sont pas membres de son organe délibérant**. Ils sont destinataires d'une copie de la convocation, de la note explicative de synthèse, du rapport sur les orientations budgétaires, du rapport annuel d'activité ainsi que, dans un délai d'un mois, du compte rendu des réunions de l'organe délibérant. Ces documents sont transmis ou mis à disposition de manière dématérialisée par l'EPCI. Ils sont consultables en mairie à leur demande.

L'article 9 permet, à l'article L. 2121-10, aux communes de procéder directement aux envois de convocation par voie dématérialisée, tout en laissant la possibilité aux conseillers qui le souhaiteraient de continuer à recevoir une convocation par courrier. **L'article 10** améliore également, à l'article L. 3633-5, l'information des conseillers municipaux des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon. **L'article 11** autorise le président d'un EPCI à fiscalité propre, dans un nouvel article L. 5211-11-1 A, à organiser la réunion du conseil communautaire par téléconférence.

La loi Engagement et proximité revisite ensuite la répartition des compétences au sein du bloc communal.

La CMP a supprimé la disposition introduite par le Sénat puis largement réécrite par l'Assemblée nationale qui autorisait le transfert « à la carte » de compétences facultatives à un EPCI à fiscalité propre par certaines de ses communes membres seulement. Cette question sera certainement traitée au titre de la différenciation dans le projet de loi « 3D ». La CMP n'a pas non plus repris la disposition (à la constitutionnalité discutée) adoptée par le Sénat sur les accords locaux de répartition des sièges au sein des conseils communautaires qui ouvrait la possibilité d'attribuer à une ou plusieurs communes une part de sièges s'écartant de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population intercommunale totale.

L'article 12 instaure, dans un nouvel article L. 5211-17-1, une procédure de **restitution de compétences facultatives** par un EPCI à ses communes membres. La CMP a rétabli l'alinéa inséré par le Sénat puis supprimé par l'Assemblée nationale qui prévoit, pour les EPCI à fiscalité propre additionnelle, que les délibérations concordantes définissent le coût des dépenses liées aux compétences restituées.

L'article 13 supprime, à l'initiative du Sénat, la **catégorie des compétences optionnelles** dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Les groupes de compétences listés au premier alinéa du II des articles L. 5214-16 (pour les communautés de communes) et L. 5216-5 (pour les communautés d'agglomération) peuvent désormais être transférés à titre supplémentaire. Les communautés de communes et les

communautés d'agglomération continueront à exercer à titre supplémentaire les compétences qu'elles exerçaient à titre optionnel à la date de publication de la loi jusqu'à ce qu'elles en décident autrement.

L'article 14, relatif au transfert obligatoire de la **compétence « eau » et « assainissement »** aux communautés de commune et d'agglomération, que le Sénat aurait voulu purement et simplement supprimer, a été adopté par la CMP dans une version proche de celle du projet de loi et de la version de l'Assemblée nationale. Le texte vise à assouplir les modalités du transfert. Il facilite la mise en œuvre de la minorité de blocage permettant de décaler au plus tard au 1er janvier 2026 le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes. Il institue un mécanisme de délégation de tout ou partie des compétences « eau » et « assainissement » au profit des communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération. La délégation peut être étendue aux eaux pluviales urbaines. Enfin, cet article prévoit que lorsque le schéma de distribution d'eau potable fait apparaître un taux de perte en eau supérieur au taux mentionné au deuxième alinéa du même article L. 2224-7-1, le transfert de compétence s'accompagne du transfert du solde positif du budget annexe du service d'eau à l'EPCI, sauf disposition contraire définie par convention. La convention peut définir un transfert partiel de budget en fonction de l'état du réseau.

L'article 15 généralise la possibilité, initiée sous forme d'expérimentation par l'article 28 de la loi du 15 avril 2013 dite loi « Brottes », d'une **tarification sociale de l'eau** en autorisant les services publics d'eau et d'assainissement 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 économiquement acceptables par tous. Ces mesures peuvent inclure la définition de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer, l'attribution d'une aide au paiement des factures d'eau, une aide à l'accès à l'eau ou un accompagnement et des mesures aux économies d'eau. Ces mesures peuvent également inclure la définition de tarifs incitatifs définis en fonction de la quantité d'eau consommée.

L'article 16 permet aux communes touristiques érigées en « **stations classées de tourisme** » (en application de *C. tourisme, art. L. 133-13 et L. 151-3*) appartenant à une communauté de communes ou une communauté d'agglomération de conserver ou reprendre la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » par délibération et après avis de l'organe délibérant de l'EPCI. Il permet également aux « **communes touristiques** » (au sens de *C. tourisme, art. L. 133-11*) appartenant à une communauté de communes ou une communauté d'agglomération de reprendre la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » dans les conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI. En cas de perte du classement ou de la dénomination, la compétence est intégralement exercée par l'EPCI. L'élargissement de ces dispositions aux communautés urbaines et métropoles, voté par le Sénat, n'a pas été retenu par la CMP. L'article distingue également « **l'animation touristique** » qui devient une compétence partagée (au sens de *art. L. 1111-4*) entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres. Cet article simplifie enfin la procédure de classement de stations de tourisme qui ne fera plus l'objet d'un décret mais d'un arrêté préfectoral.

L'article 17 renforce la place des communes dans la **procédure d'élaboration des plans locaux d'urbanisme intercommunal** (PLUi) en instituant à l'article L. 151-3 du Code de l'urbanisme un avis simple des communes sur les plans de secteur couvrant leur territoire, en simplifiant à l'article L. 153-15 du Code de l'urbanisme la procédure d'adoption du PLUi lorsque celui-ci est modifié pour tenir compte de l'avis négatif d'une commune, en instaurant à l'article L. 153-45 du Code de l'urbanisme la possibilité pour les maires de prendre l'initiative d'une modification simplifiée du PLUi si cette modification ne couvre que le territoire de leur commune et en obligeant à l'article L. 153-27 du Code de l'urbanisme les EPCI à fiscalité propre à solliciter l'avis de leurs communes membres lorsqu'ils

évaluent l'application du PLUi. La disposition votée par le Sénat qui redonnait à la commune la compétence du droit de préemption urbain de plein droit, supprimée par l'Assemblée nationale, n'a pas été rétablie par la CMP.

L'article 18 reporte la date prévue de **caducité des plans d'occupation des sols** au 31 décembre 2019 dans les communes membres d'une intercommunalité qui n'aurait pas achevé son PLUi.

L'article 19 reporte de 3 ans le transfert obligatoire à la **métropole d'Aix-Marseille-Provence** de la compétence communale en matière de création, d'aménagement et d'entretien de la voirie, de signalisation sur cette voirie et création, d'aménagement et d'entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain.

L'article 20 diminue, à l'article L. 154-1 du Code de l'urbanisme, de 100 communes à 50 communes le seuil de communes membres à compter duquel les EPCI à fiscalité propre peuvent prétendre à l'élaboration de plusieurs PLUi pour couvrir leur territoire.

L'article 21 précise que la majorité des deux tiers requise, au sein de l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre, pour définir l'intérêt communautaire ou métropolitain s'apprécie en fonction des suffrages exprimés et non des membres de l'organe délibérant.

La loi Engagement et proximité s'attache à faciliter les ajustements de la carte intercommunale « sans rouvrir tous les débats de la loi NOTRe ».

L'article 24 supprime, à l'article L. 5210-1-1, la règle selon laquelle le **schéma départemental de coopération intercommunale** (SDCI) doit être révisé tous les 6 ans. Il donne un pouvoir d'initiative propre à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) : si la moitié de ses membres le demande, la CDCI saisit le préfet d'une demande de révision du schéma. S'il en accepte le principe, le préfet est tenu de présenter dans un délai de 3 mois un projet de révision du schéma. Le Sénat aurait souhaité profiter de ce texte pour supprimer la disposition qui fixe au SDCI un objectif de réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, mais il n'a pas été suivi par la CMP.

L'article 25 crée, à l'article L. 5216-11, au bénéfice des communes membres d'une communauté d'agglomération, une procédure dérogatoire et simplifiée de **retrait de la communauté**, sur le modèle de celle qui existe déjà pour les communes membres de communautés de communes. Ce retrait ne pourra toutefois pas avoir pour effet de faire passer celle-ci en dessous des seuils qui imposent la création d'une telle communauté.

L'article 26 crée, à l'article L. 5211-5-1, une **procédure de scission d'une communauté de communes ou d'agglomération**, sur décision du préfet de département, après avis du conseil communautaire de l'établissement existant d'une part, et après accord d'une majorité qualifiée de communes appelées à devenir membres de chacun des nouveaux EPCI à fiscalité propre, d'autre part. Le nouvel article précise les modalités de mise en œuvre de la scission, s'agissant des agents de l'EPCI, de son budget, de ses actifs et son passif.

L'article 27 prévoit, dans un nouvel article L. 5211-39-2 l'élaboration, **lors de toute modification du périmètre d'un ou plusieurs EPCI**, d'un document présentant une estimation des incidences en termes financiers et de

personnels de la modification pour le ou les établissements concernés et leurs communes membres. Ce document est joint à la saisine du conseil municipal des communes et de l'organe délibérant du ou des EPCI appelés à rendre un avis ou une décision sur l'opération projetée. Il est également joint, le cas échéant, à la saisine de la ou des CDCI concernées. Il est mis en ligne sur le site internet des EPCI et de chaque commune membre concernée.

L'article 31 supprime la possibilité de représentation des EPCI dans un syndicat mixte par un citoyen, pour aligner à l'article L. 5721-2 leur régime de représentation sur celui prévu pour les EPCI dotés d'une fiscalité propre. À signaler que le Sénat avait proposé d'abroger l'article 43 de la NOTRe pour maintenir la possibilité de désigner tout citoyen pour représenter les communes, les EPCI, les départements et les régions au sein des comités syndicaux. Cet article ouvre également, à l'article L. 5721-2, aux EPCI avec ou sans fiscalité propre ainsi qu'aux syndicats mixtes membres d'un syndicat mixte « ouvert », la possibilité de se faire représenter au sein du comité syndical, soit par des membres de leur organe délibérant, soit par des conseillers municipaux de leurs communes adhérentes, comme cela est déjà prévu pour les syndicats mixtes « fermés ».

L'article 32 ouvre la possibilité, à l'article 1609 nonies C du CGI, de demander à la commission locale d'évaluation des charges transférées (**CLECT**) de fournir une estimation prospective des charges susceptibles d'être transférées par les communes à l'EPCI ou par ce dernier aux communes.

L'article 33 renforce, à l'article L. 5211-43, la représentation des communes dans la CDCI en portant la proportion de leurs représentants à 50 % (contre 40 %) et en ramenant celle des représentants des EPCI à 30 % (contre 40 %). Cette disposition, introduite par le Sénat puis supprimée par l'Assemblée nationale, a été rétablie par la CMP.

L'article 34 ouvre aux communes et intercommunalités des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin la possibilité de conclure des ententes sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions. Il supprime à cette fin l'article L. 5815-1.

L'article 35 adapte le fonctionnement des **conférences intercommunales** prévues à l'article L. 5221-2 pour permettre aux communes, EPCI et syndicats mixtes de débattre de questions d'intérêt commun. La composition de ces conférences pourra désormais être librement définie par convention. À défaut, les conseils municipaux et organes délibérants y sont représentés par trois de leurs membres désignés au scrutin secret.

L'article 37 prévoit, dans un nouvel article L. 5711-6, que dans un délai d'un an suivant sa création, un **syndicat mixte issu d'une fusion** peut être autorisé par le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés à se retirer d'un syndicat mixte au sein duquel il a été substitué, pour les compétences qu'il exerce ou vient à exercer, aux syndicats mixtes fusionnés, avec le consentement de l'organe délibérant dudit syndicat mixte.

2. Les dispositions visant à simplifier le fonctionnement des communes

L'article 28 introduit par l'Assemblée nationale, abaissait de 1 000 habitants à 500 habitants le seuil d'habitants par commune conditionnant l'élection des conseillers municipaux au scrutin de liste paritaire de manière à favoriser, dans les communes concernées, l'égal accès des femmes et des hommes à ce mandat. Le Sénat était hostile à une disposition susceptible de rendre plus difficile la constitution d'équipes municipales dans les petites communes.

La CMP a choisi une solution d'attente : « *avant le 31 décembre 2021, les dispositions du Code électoral relatives à l'élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires sont modifiées pour étendre l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives dans les communes et leurs groupements. Ces dispositions ainsi modifiées s'appliquent à compter du deuxième renouvellement général des conseils municipaux suivant la publication de la présente loi. Une évaluation est préalablement conduite par le Parlement pour déterminer les modes de scrutin permettant de garantir cet égal accès* ».

L'article 29 prévoit, à l'article L. 2122-7-2, que lors de **l'élection des adjoints** dans les communes de plus de 1 000 habitants, la liste présentée est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. Alors que le texte actuel oblige seulement à ce que l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne soit pas supérieur à un, cet article vise à assurer une parité réelle, qui ne soit pas seulement arithmétique. Il prévoit également qu'en cas de vacance d'un poste d'adjoint, l'élu est remplacé par un conseiller municipal de même sexe de manière à maintenir la parité parmi les adjoints au maire.

L'article 30 donne, à l'article L. 2122-18, davantage de liberté au maire dans l'organisation de son conseil municipal en lui ouvrant la **faculté d'attribuer librement des délégations** aux adjoints ou aux conseillers municipaux, sans qu'un principe de priorité s'applique aux premiers.

L'article 38 permet, dans un nouvel article L. 2121-2-1, que **les conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants soient réputés complets** au terme d'un scrutin municipal qui n'aurait pas désigné un nombre suffisant de conseillers municipaux, sans que ce nombre ne puisse être inférieur à cinq conseillers municipaux pour les communes de moins de 100 habitants et inférieur à neuf conseillers municipaux pour les communes de 100 à 499 habitants. Cette règle s'applique y compris lors de renouvellements partiels.

L'article 39, pour limiter les élections municipales partielles, déroge à l'obligation de complétude du conseil municipal pour **l'élection du maire et des adjoints** en précisant qu'il n'est procédé, après le 1er janvier de l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux, aux élections nécessaires avant l'élection du maire ou des adjoints que si le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres.

L'article 40 permet, dans un nouvel article L. 2143-4, la constitution dans les communes de moins de 3 500 habitants d'un **conseil consultatif dans chaque bourg**, hameau ou groupement de hameaux. Il s'agit d'étendre les possibilités de participation directe des habitants à la vie locale et de dynamiser la citoyenneté.

L'article 36 modifie la procédure de **création de communes nouvelles dont le territoire est situé sur deux départements ou régions**. Il supprime la dernière phrase de l'article L. 2113-4 qui prévoyait que les limites territoriales des départements ou régions ne pouvaient, dans cette hypothèse, être modifiées que par la loi à défaut d'accord de l'ensemble des conseils départementaux et régionaux concernés. Le Sénat avait souhaité transférer cette compétence au pouvoir réglementaire pour faciliter la création des communes nouvelles. À rebours de cet assouplissement, le texte adopté par la CMP dans sa version issue de l'Assemblée nationale supprime la possibilité de créer une commune nouvelle en l'absence de consensus sur la modification des limites départementales ou régionales.

L'article 72 précise, à l'article L. 2113-11 ainsi que dans la loi n° 2019-809 du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles, la **compétence des officiers d'état civil des communes nouvelles** et ouvre aux habitants d'une commune nouvelle la possibilité de célébrer leur mariage ou d'enregistrer leur PACS dans la commune déléguée de leur choix.

L'article 73, pour sécuriser la procédure de **création d'une commune nouvelle**, rend obligatoire à l'article L. 2113-2 la consultation des comités techniques des communes préalablement à la délibération des conseils municipaux.

L'article 80 supprime, à l'article L. 141-1 du Code de l'action sociale et des familles, l'obligation de créer un **conseil pour les droits et devoirs des familles** dans les communes de plus de 50 000 habitants, ainsi qu'à l'article L. 2144-2 l'obligation de créer des annexes de la mairie dans les communes de 100 000 habitants et plus. L'obligation de créer un conseil de développement, prévue à l'article L. 5211-10-1, concerne désormais les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants (contre 20 000 habitants). Ils ont la possibilité de le faire porter par le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR). Cet article inscrit à l'article L. 1111-2 le **principe de la participation citoyenne** à l'échelle local. Il rend, à l'article L. 5211-39-1, facultatif le **rapport sur les mutualisations de services** entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux de ses communes membres que le président de l'EPCI devait établir dans l'année suivant le renouvellement général des conseils municipaux.

3. Les dispositions tendant à renforcer et sécuriser les pouvoirs de police du maire

L'article 41 prévoit, dans un nouvel article L. 2121-41, qu'au moins une fois par an, à la demande du maire, **le préfet ou son représentant présente devant le conseil municipal l'action de l'État en matière de sécurité et de prévention de la délinquance** pour la commune concernée.

L'article 42 prévoit, dans un nouvel article L. 2122-34-1, qu'après chaque renouvellement général, **le préfet dans le département et le procureur de la République territorialement compétent reçoivent les maires** afin de leur présenter les attributions que ces derniers exercent au nom de l'État et comme officiers de police judiciaire et de l'état civil. À compter de leur désignation, les maires et les adjoints sont destinataires d'une carte d'identité tricolore attestant de leurs fonctions.

L'article 43, issu d'un amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale, prévoit, dans un nouvel article L. 2213-34, que les délibérations du conseil municipal ou les arrêtés du maire tendant à **transférer ou à supprimer des lieux traditionnellement ouverts à l'installation de cirques ou de fêtes foraines** sont pris après une consultation menée auprès des professionnels concernés selon des modalités définies par la commune.

L'article 44 renforce, à l'article L. 123-4 du Code de la construction et de l'habitation, **les pouvoirs de police spéciale du maire pour les ERP** en leur conférant la possibilité de prononcer des astreintes à l'encontre de l'exploitant ou du propriétaire qui ne respecterait pas l'arrêté de fermeture d'une part, de faire procéder d'office à la fermeture de l'établissement aux frais du propriétaire ou de l'exploitant d'autre part. Le montant de l'astreinte ne peut pas dépasser le montant maximal de l'amende encourue pour l'infraction pénale constatée qui est portée à un maximum de 10 000 euros (au lieu de 3 500 euros). Cet article étend également à l'article L. 511-2 du Code de la construction et de l'habitation la mesure d'astreinte financière applicable aux immeubles menaçant ruine à usage d'habitation à l'ensemble des immeubles menaçant ruine, en fixant à 500 euros le montant maximal de l'astreinte

applicable aux immeubles qui ne sont pas à usage d'habitation (contre 1 000 euros pour les immeubles d'habitation).

L'article 45 introduit, à l'article L. 3332-15 du Code de la santé publique, une possibilité pour le préfet de **déléguer au maire (agissant au nom de l'État) le pouvoir de procéder à la fermeture des débits de boissons** et des établissements de vente de boissons alcoolisées à emporter pour une durée n'excédant pas 2 mois en cas de troubles à l'ordre public (la délégation ne peut donc pas porter sur les cas de commission d'actes délictueux ou criminels ou d'infractions aux lois et règlements). Un nouvel article L. 3331-7 du Code de la santé publique prévoit qu'une commission municipale de débits de boissons est créée au sein des communes dans lesquelles le maire exerce par délégation la compétence de fermeture des débits de boissons et des établissements de vente de boissons alcoolisées à emporter. Elle peut être consultée par le maire sur tout projet d'acte réglementaire ou de décision individuelle concernant les débits de boissons. Cet article introduit enfin des adaptations dans la procédure de fermeture des débits de boissons : l'avertissement préalable n'a pas à être assorti d'une procédure contradictoire, un délai de 48 heures s'applique si la fermeture fait suite à un événement s'étant déroulé plus de 45 jours auparavant.

L'article 48 insère dans le Code de l'urbanisme, aux articles L. 481-1 et suivants, une procédure de mise en demeure éventuellement assortie d'une astreinte permettant aux maires et présidents d'EPCI d'assurer une meilleure effectivité de leurs **décisions en matière d'urbanisme**. La mise en demeure, qui peut prévoir une suspension des travaux en infraction, peut être suivie d'une astreinte (modulée en fonction de l'ampleur des mesures et des travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution de la mise en demeure) d'un montant maximal de 500 euros par jour dans la limite d'un plafond de 50 jours d'astreinte.

L'article 49 permet au maire, à l'article L. 2212-2-2, de disposer du pouvoir d'exécution d'office des **travaux d'élagage** pour les abords des voiries « *sur lesquelles ils exercent un pouvoir de police de circulation* » et non plus sur les seules « *voies communales* ». La nouvelle formulation permet ainsi d'intégrer les voies départementales à l'intérieur de l'agglomération.

L'article 50 clarifie les termes de l'article L. 2213-1 en précisant que le maire exerce son pouvoir de **police de la circulation et du stationnement** à l'intérieur des agglomérations sur « l'ensemble des voies publiques ou privées ouvertes à la circulation publique » (au lieu « *des voies de communication* »).

L'article 52, pour pallier aux **carences de débroussaillage** de propriétaires et face au risque important d'incendie engendré, introduit dans le Code forestier, à l'article L. 134-9, la possibilité pour le maire d'assortir sa mise en demeure d'une astreinte journalière d'un montant maximal de 5 000 euros. La CMP a supprimé le 2e alinéa de cet article introduit en séance par l'Assemblée nationale qui aurait permis, en Corse, lorsqu'un plan de prévention des risques naturels prévisibles en matière d'incendie de forêts existe, que les parcelles indivises ou sans maître tombent dans le domaine public communal, à l'issue d'un délai de 12 mois à partir de l'affichage du constat de carence du recouvrement des sommes correspondant aux travaux de débroussaillage prescrits.

L'article 53 autorise, à l'article L. 2112-2-1, le maire à dresser, après une procédure contradictoire, des **amendes administratives** d'un montant maximal de 500 euros à l'encontre, lorsqu'il présente un risque pour la sécurité des personnes, de tout **manquement répétitif ou continu à un arrêté municipal** en matière d'élagage et d'entretien des arbres et haies donnant sur la voie ou le domaine public, ou ayant pour effet de bloquer ou d'entraver la voie

ou le domaine public ou consistant à occuper à des fins commerciales soit sans droit ni titre, soit de façon non conforme au titre délivré la voie ou le domaine public ou enfin en matière de non-respect d'un arrêté de restrictions horaires pour la vente d'alcool à emporter. À l'initiative du Sénat, cet article précise que le fait pour une personne sans domicile fixe d'avoir installé sur la voie ou le domaine public les objets nécessaires à la satisfaction de ses besoins élémentaires ne peut faire l'objet de l'amende administrative.

L'article 54 réduit, aux articles L. 581-27, L. 581-28 et L. 581-30 du Code de l'environnement, de 15 à 5 jours les délais d'exécution des **arrêtés pris en matière de publicité, enseignes et pré-enseignes** contrevenant aux dispositions légales.

L'article 56 attribue, à l'article L. 774-2 du Code de justice administrative, au président de l'organe délibérant de la collectivité pour le **domaine public fluvial** lui appartenant la compétence pour engager concurremment avec le représentant de l'État dans le département les poursuites contre le contrevenant devant le tribunal administratif au cas où une contravention de grande voirie est constatée.

L'article 57 renforce les **pouvoirs de police du maire à l'égard des véhicules hors d'usage** en lui permettant, en cas de non-exécution des mises en demeure qu'ils adressent en application des articles L. 541-21-3 (véhicules stockés sur le domaine public) et L. 541-21-4 (véhicules abandonnés sur des terrains privés) du Code de l'environnement, de prononcer une astreinte journalière d'un montant maximal de 50 euros.

L'article 58 complète le régime applicable aux **conventions de coordination de la police municipale et des services de la police et de la gendarmerie**. Il abaisse de cinq à trois agents le seuil à compter duquel la signature d'une convention est obligatoire, étend au procureur de la République la liste des signataires (alors qu'il ne donne aujourd'hui que son avis), et complète la liste des mentions obligatoires (doctrine d'emploi du service de police municipale, missions prioritaires notamment judiciaires qui leurs sont confiées, nature et lieux de leurs interventions eu égard à leurs modalités d'équipement et d'armement).

L'article 59, en modifiant l'article L. 132-3 du Code de la sécurité intérieure, renforce **l'information du maire par le parquet** sur les suites judiciaires données aux infractions. Il prévoit d'une part, l'information du maire à sa demande, par le procureur de la République, des suites judiciaires données aux infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune ainsi qu'aux infractions constatées sur sa commune par les agents de police municipale, et d'autre part, l'obligation d'information du maire, par le procureur de la République, des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés lorsque ces décisions concernent des infractions signalées en application du second alinéa de l'article 40 du Code de procédure pénale.

L'article 60 autorise, à l'article L. 5211-9-2, les communes à **mettre à disposition** du président de l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres **leurs agents de police municipale** par voie de convention.

L'article 61 clarifie et assouplit le **régime de recrutement d'agents de police municipale par un EPCI** prévu par l'article L. 512-2 du Code de la sécurité intérieure : outre un effort de clarification du régime actuel, il confère au président de l'EPCI un pouvoir d'initiative partagée avec les maires pour le recrutement d'agents de police municipale au niveau intercommunal. En l'état actuel du droit, les polices intercommunales ne peuvent être créées qu'à la demande du maire.

L'article 62 corrige un oubli en prévoyant, à l'article L. 541-44 du Code de l'environnement, que les **gardes champêtres sont habilités** pour rechercher et constater les infractions en matière de déchets (ils le sont déjà au titre du Code pénal). **L'article 63** élargit, à l'article L. 522-2 du Code de la sécurité intérieure, les possibilités de **mutualisation des gardes-champêtres** : une région, un département ou un établissement public chargé de la gestion d'un parc naturel régional peut recruter un ou plusieurs gardes champêtres compétents dans chacune des communes concernées ; un EPCI à fiscalité propre peut recruter, à son initiative ou à la demande des maires de plusieurs communes membres, un ou plusieurs gardes champêtres, en vue de les mettre à disposition de l'ensemble des communes membres de l'établissement ; un EPCI peut mettre à disposition d'un autre EPCI ou d'une commune non membre de son établissement le ou les gardes champêtres qu'il a recrutés.

L'article 75, pour renforcer l'information du maire en cas de **crise sur le territoire de sa commune**, complète l'article L. 742-2 du Code de la sécurité intérieure par un alinéa qui prévoit que : « *Lorsque le représentant de l'État prend la direction des opérations de secours, il en informe les maires des communes dont le territoire est affecté par ces opérations* ». Cet article introduit par le Sénat et réécrit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement pourrait être qualifié d'amendement « Lubrizol ».

4. Les dispositions de simplification et d'amélioration de la décentralisation

La loi Engagement et proximité comporte des dispositions qui visent à faciliter ou simplifier les relations entre les collectivités territoriales et leurs groupements.

L'article 65 assouplit les conditions dans lesquelles des EPCI ou des communes peuvent conclure des **conventions de prestations de services** en supprimant deux des critères prévus par la loi NOTRe (nécessaire appartenance de communes au même EPCI, nécessaire mention de ces conventions dans le rapport relatif aux mutualisations de services par ailleurs supprimé par l'article 80). Il crée au sein du Code général des collectivités territoriales, pour les contrats de concession, une commission analogue à celle qui existe pour les groupements de commandes dans le cadre de la procédure de mutualisation prévue par le Code de la commande publique. Il introduit de la souplesse dans le cadre de l'intervention des EPCI à fiscalité propre en matière de marchés publics passés par leurs communes membres, en déconnectant l'intervention de l'EPCI des compétences qui lui ont été transférées, en permettant aux EPCI de mener à titre gratuit tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution de marchés publics pour le compte des membres de groupements de commandes constitués de communes membres et dont il peut faire aussi partie. À l'initiative de la commission des lois, l'article 65 modifie également l'article L. 5721-9 du Code général des collectivités territoriales pour élargir les possibilités de **mise à disposition de service** entre certains syndicats mixtes (ceux qui associent des collectivités et des groupements de collectivités) et leurs membres.

L'article 66 complète l'article L. 1611-7 pour permettre aux collectivités territoriales et leurs établissements publics de confier à un organisme public ou privé le **paiement de dépenses au moyen d'un instrument de paiement** (au sens du *C. mon. fin., art. L. 133-4, c*) ou la délivrance de cet instrument de paiement aux bénéficiaires de ces dépenses. Les dépenses doivent être relatives aux aides, secours et bourses, aux prestations d'action sociale, aux frais de déplacement, d'hébergement et de repas ainsi qu'aux dépenses énumérées par décret. Il s'agit de permettre l'utilisation de moyens innovants d'exécution de la dépense publique, tels le recours à la « carte achat », à la « carte logée » et aux titres spéciaux de paiement (Pass Numérique, chèques emploi service universel ou de

titres restaurant). L'absence d'habilitation législative ne permettait pas aux organismes émetteurs de les délivrer directement à leurs bénéficiaires, en raison de l'obligation de passer par une régie d'avances et de recettes.

L'article 67 élargit, à l'article L. 1611-3-2, les catégories de personnes morales pouvant adhérer à **l'Agence France Locale** aux groupements de collectivités locales et aux établissements publics locaux (seuls les EPCI à fiscalité propre pouvaient devenir actionnaires).

L'article 68 autorise la « **sécabilité** » des compétences qu'une collectivité territoriale peut déléguer à une autre dans le cadre de l'article L. 1111-8 du Code général des collectivités territoriales. L'apport du Sénat, qui souhaitait autoriser les EPCI à fiscalité propre à déléguer leurs compétences à un département ou à une région, supprimé par l'Assemblée nationale, n'a pas été rétabli par la CMP.

L'article 69, en modifiant le III de l'article 4 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la **gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations** (GEMAPI), prolonge jusqu'au 31 décembre 2021 (au lieu du 31 décembre 2019) la possibilité de délégation des missions relevant de la GEMAPI à des syndicats de communes ou des syndicats mixtes ayant vocation à être transformés en EPAGE ou EPTB.

L'article 117, issu d'un amendement du Gouvernement en séance à l'Assemblée nationale, autorise, au VII bis de l'article L. 213-12 du Code de l'environnement, la **transformation d'un syndicat mixte sur plusieurs parties distinctes de son périmètre en EPTB et en EPAGE**. Nombre de syndicats mixtes couvrent de nombreuses et grandes unités hydrographiques, relevant de bassins ou de sous bassins versants distincts. Cette configuration justifie qu'ils puissent être reconnus EPAGE sur une partie de leur territoire respectant le périmètre hydrographique d'un sous bassin dans son intégralité et EPTB sur une fraction (totalement distincte du périmètre affecté à l'EPAGE) d'un autre bassin versant également couvert en tout ou partie de son territoire.

L'article 70 fixe, à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement, au 31 décembre 2020 (au lieu du 31 décembre 2019) la date limite pour la possibilité offerte aux syndicats mixtes « ouverts » exerçant une ou plusieurs missions constitutives de la GEMAPI d'être membres d'un autre syndicat mixte « ouvert ».

L'article 71 assouplit à l'article L.1111-10 les **conditions d'intervention du département** en faveur des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes et leurs groupements, le soutien étant désormais possible pour les établissements publics rattachés ou les sociétés dont ils détiennent une part du capital. Les départements, qui peuvent déjà contribuer au financement des opérations d'investissement pour l'entretien et l'aménagement de l'espace rural réalisées par des associations syndicales autorisées (ASA), pourront intervenir également lorsque ces opérations sont réalisées par des associations constituées d'office (ASCO) ou par leurs unions. Il remédie, à l'article L. 3232-1-2, à la limitation des interventions du département dans le domaine de la pêche afin que les aides accordées par le département puissent bénéficier aux organisations professionnelles de la pêche et de l'aquaculture et que le département puisse cofinancer des crédits FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche). Il permet enfin, à l'article L. 3231-3, par dérogation à la répartition de droit commun des compétences des collectivités territoriales dans le domaine économique, au préfet d'autoriser le département à accorder des aides aux entreprises affectées par une catastrophe naturelle. L'exercice de cette compétence est encadré par des règles de procédure et de fond.

L'article 74 crée, dans un nouvel article L. 1116-1, une procédure de demande de prise de position formelle, ou « **rescrit** » **du représentant de l'État** sur une demande présentée par une collectivité territoriale relative à la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire qui régit l'exercice de leurs compétences ou les prérogatives dévolues à leurs exécutifs. Le préfet dispose d'un délai de 3 mois pour adresser une réponse à la collectivité, son silence valant absence de prise de position. Si la collectivité adopte un acte conforme à la prise de position du représentant de l'État et en l'absence de changements dans la situation de fait, l'acte ne pourrait plus être déféré devant le tribunal administratif. Un décret doit préciser ces dispositions.

L'article 78 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur la publicité des **actes des collectivités territoriales**, leur entrée en vigueur, leur conservation et le point de départ du délai de recours contentieux. Il s'agit en premier lieu de simplifier, clarifier et harmoniser les règles relatives à la publicité des actes des collectivités territoriales et, en second lieu, de déterminer dans la loi les conséquences de la dématérialisation. Le délai d'habilitation est de 18 mois.

L'article 79 simplifie, à l'article L. 1212-1, les règles relatives à l'élection du président et des deux vice-présidents du **conseil national d'évaluation des normes (CNEN)**, en permettant à tous les membres élus au CNEN de se porter candidat à ces fonctions, en supprimant donc l'exigence qu'ils soient élus parmi les membres élus exerçant des fonctions exécutives au sein des collectivités territoriales ou des EPCI qu'ils représentent. Les dispositions introduites par le Sénat, d'une part visant à inscrire explicitement dans les missions du CNEN l'évaluation de l'impact juridique des textes législatifs et réglementaires qui lui sont soumis et, d'autre part, prévoyant que les ministères rapporteurs, sur demande du CNEN, motivent leur décision de refus d'intégrer les recommandations qu'il a émises en vue ou lors d'une seconde délibération ont été supprimées.

L'article 81 a pour objet d'instituer, à l'article L. 1112-24, un cadre juridique propre à la **médiation territoriale** : les collectivités territoriales ou leurs groupements pourront instituer par délibération un médiateur territorial. La délibération qui institue le médiateur définit le champ de ses compétences, détermine les moyens mis à sa disposition et fixe la durée de son mandat. Les effets de la médiation territoriale sont alignés sur ceux de la médiation administrative : la saisine d'un médiateur interrompt le délai de recours contentieux et suspend les délais de prescription. Chaque année le médiateur territorial transmet à l'organe délibérant qui l'a nommé et au Défenseur des droits, un rapport d'activité. **L'article 81** prévoit également, à l'article L. 123-5 du Code de l'environnement, l'incompatibilité de fonctions électives sur le territoire concernée par une enquête publique avec la désignation comme commissaire enquêteur ou membre de la commission d'enquête.

L'article 82, ouvre au préfet de département, au III de l'article L. 1111-10, la possibilité d'accorder une dérogation à la **règle de la participation financière minimale** de la collectivité maître d'ouvrage d'opérations d'investissement (20 %) pour les opérations sur le patrimoine non protégé, les projets d'investissement concernant ponts et ouvrages d'art, en matière de défense extérieure contre l'incendie, pour la construction, la reconstruction et l'extension des centres de santé. Le Sénat, qui n'a pas été suivi sur ce point, aurait souhaité que cette dérogation puisse être accordée par le préfet pour toute opération d'investissement relevant du bloc communal (commune, EPCI ou syndicat mixte).

L'article 83 crée un nouvel article L. 1111-11 qui impose aux collectivités territoriales et à leurs groupements, lorsqu'ils bénéficient de subventions de la part de personnes publiques pour une opération dont ils sont maîtres d'ouvrage, à **publier le plan de financement** de l'opération et à l'afficher de manière permanente pendant sa réalisation et à son issue. Les modalités d'application de cette disposition sont fixées par décret.

L'article 84 autorise expressément le conseil départemental (CGCT, art. L. 3211-2) ou régional (CGCT, art. L. 4133-6-1) à modifier en cours de mandat la **liste des délégations** consenties à la commission permanente, comme la loi le prévoit déjà pour l'Assemblée de Corse.

L'article 102 prévoit, lorsque le ressort d'une délégation régionale du CNFPT est modifié en application de l'article 50 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, une date butoir de mise en place des nouveaux conseils d'orientation des délégations régionales du CNFPT au 31 décembre 2020.

L'article 109 relatif aux **droits de l'opposition** prévoyait, dans sa version adoptée par le Sénat, que dans les conseils municipaux, départementaux et régionaux, les 30 premières minutes de la séance devaient être consacrées tous les 6 mois à l'examen des questions orales posées par l'opposition, à la demande d'un dixième des membres de l'assemblée délibérante. La CMP a adopté la version de cet article issue des travaux de l'Assemblée nationale et qui permet, à l'article L. 2121-19, à un dixième des membres du conseil municipal de demander l'organisation d'un débat portant sur la politique générale de la commune lors de la réunion suivante du conseil municipal. Cette faculté est ouverte aux conseils municipaux à raison d'un débat par année.

5. Les conditions d'exercice des mandats : de nouveaux droits pour les élus locaux

La loi Engagement et proximité entend davantage soutenir et reconnaître l'engagement des élus locaux.

L'article 85 étend le **congé électif** aux communes de moins de 1 000 habitants ainsi qu'à la métropole de Lyon (C. trav., art. L. 3142-79). Pour mémoire, l'employeur doit laisser à son salarié, candidat à une élection municipale, le temps nécessaire pour participer à une campagne électorale dans la limite de 10 jours ouvrables.

L'article 85 ouvre, à l'article L. 5214-8, aux élus des communautés de communes, comme à ceux des autres EPCI à fiscalité propre, d'une part la possibilité de bénéficier d'autorisations d'absence (non rémunérées) lorsqu'ils exercent une activité professionnelle pour participer aux réunions obligatoires liées à leur mandat et, d'autre part, à ceux qui sont titulaires d'une délégation de percevoir des indemnités de fonction.

L'article 86 étend aux élus locaux, à l'article L. 1132-1 du Code du travail, le **principe de non-discrimination** en matière d'embauche, de formation, de licenciement, de rémunération, d'intéressement, de reclassement, de promotion ou de mutation professionnelle.

L'article 87 augmente, à l'article L. 2123-2, **les crédits d'heures** de certains élus municipaux : les maires des communes de moins de 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes de 10 000 à 29 999 habitants (crédit d'heures de 3,5 fois la durée hebdomadaire légale du travail au lieu de 3 fois), les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants au moins et les adjoints au maire des communes de moins de 10 000 habitants (crédit d'heures de 2 fois la durée hebdomadaire légale du travail au lieu de 1,5 fois) et les conseillers municipaux de moins de 3 500 habitants (crédit d'heures de 30 % de la durée hebdomadaire légale du travail au lieu de 20 %).

L'article 88 renforce les droits des **adjoints au maire dans les communes de moins de 10 000 habitants**, en les alignant sur le régime juridique applicable aux communes de plus grande taille (avec extension de la possibilité de suspendre leur contrat de travail ou lorsqu'ils sont fonctionnaires d'être placés en position de détachement).

L'article 89 précise, dans un nouvel article L. 2123-1, que le conseiller municipal est réputé relever de la catégorie de personnes qui dispose, le cas échéant, de l'accès le plus favorable au **télétravail** dans l'exercice de son emploi, sous réserve de la compatibilité de son poste de travail. De même pour le conseiller départemental (*CGCT, art. L. 3123-1 nouveau*) et le conseiller régional (*CGCT, art. L. 4135-1-1 nouveau*).

L'article 90 permet au conseiller municipal (*CGCT, art. L. 2123-1*), au conseiller départemental (*CGCT, art. L. 3123-1*) et au conseiller régional (*CGCT, art. L. 4135-1*) de bénéficier, au début de son mandat et à sa demande, d'un **entretien individuel** avec son employeur portant sur les modalités pratiques d'exercice de son mandat au regard de son emploi. Ces derniers peuvent, dans ce cadre, conclure un **accord visant à faciliter la conciliation entre vie professionnelle et fonctions électives**, et fixer, le cas échéant, les conditions de rémunération des heures consacrées à ces dernières. Ce dispositif est repris à l'article L. 6315-2 du Code du travail.

L'article 91, à l'article L. 2123-18-2, rend obligatoire pour les communes et les EPCI, le remboursement des **frais de garde ou d'assistance** exposés par les élus locaux pour participer à des réunions liées à leur mandat. L'État compense le coût de cette mesure dans les communes de moins de 3 500 habitants. Cet article supprime également, à l'article L. 2123-18-4 qui régit l'aide qui peut être accordée pour l'utilisation de chèques emploi-services, la condition d'interruption de l'activité professionnelle et supprime le seuil de 20 000 habitants pour les adjoints des communes et les vice-présidents des EPCI.

L'article 92 modifie le **régime indemnitaire des maires, des adjoints au maire et des conseillers communautaires**. Le projet de loi prévoyait d'augmenter de manière substantielle le plafond de l'indemnité de fonction des maires et des adjoints des communes de moins de 1 000 habitants, (de + 38 à + 152 % selon la catégorie de communes et le mandat) dont le régime aurait été aligné sur celui des communes de 1 000 à 3 500 habitants. Il prévoyait également de supprimer la procédure spécifique prévue pour fixer le montant des indemnités du maire (le conseil aurait déterminé librement le montant de son indemnité de fonction dans le respect des plafonds). La CMP a retenu pour l'essentiel le dispositif voté par le Sénat, que l'Assemblée nationale avait réécrit à l'initiative du Gouvernement (pour mettre en place un dispositif spécifique pour les communes de moins de 3 500 habitants). Le texte final fixe une revalorisation plus modeste du régime indemnitaire des maires et adjoints des communes de moins de 3 500 habitants (de + 30 à + 50 % selon la catégorie des communes et le mandat) et conserve la procédure actuelle plus protectrice pour le maire (son indemnité est égale au plafond légal sauf s'il sollicite une indemnité inférieure). En revanche, la CMP n'a pas gardé la possibilité d'une majoration de l'indemnité versée au maire en cas de cessation totale ou partielle d'activité ainsi que la possibilité de prévoir d'une indemnité spécifique pour les élus municipaux siégeant à une séance de commission d'appel d'offres ou de commission de délégation de service public.

L'article 92 crée également à l'article L. 5211-12-1 un **état global des indemnités de toutes natures perçues pour les conseillers communautaires** au titre de leurs fonctions. Transmis aux conseillers communautaires avant l'adoption du budget de l'EPCI, cet état est une simple mesure d'information qui n'a pas à être débattue au sein du conseil communautaire. L'article 92 précise également la définition de l'enveloppe indemnitaire globale, sa méthode de calcul ainsi que les modalités d'application des majorations.

L'article 93 étend la disposition relative à la **transparence des indemnités** perçues par les conseillers communautaires aux communes (*art. L. 2123-24-1-1*), départements (*art. L. 3123-19-2-1*) et régions (*art. L. 4135-19-2-1*).

L'article 94 permet aux communes de 50 000 habitants et plus de **moduler les indemnités de fonction** de leurs membres. En l'état du droit, seuls les conseils départementaux, les conseils régionaux et les communes de Paris, Lyon et Marseille modulent les indemnités de leurs membres en fonction de leur présence (et c'est pour eux une obligation). **L'article 95** permet aux EPCI de 100 000 habitants et plus de moduler les indemnités de fonction de leurs membres en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions.

L'article 96 maintient, à l'article L. 5211-12, les **indemnités de fonction des présidents et vice-présidents des syndicats**, alors que la loi NOTRe avait réservé leur versement aux syndicats dont le périmètre est supérieur à celui d'un EPCI à fiscalité propre. Cette réforme issue de la loi NOTRe, qui a suscité une vive hostilité des élus locaux, avait déjà été repoussée par le législateur au 1er janvier 2020. Cet article ajoute aussi à l'article L. 5721-8 un alinéa qui précise que lorsqu'un syndicat mixte est composé exclusivement de communes, départements, régions, EPCI, ou de syndicats mixtes qui en sont eux-mêmes exclusivement constitués, les membres de son exécutif peuvent percevoir des indemnités ou remboursements de frais. Actuellement, si les syndicats mixtes ouverts « restreints » peuvent faire bénéficier à leur exécutif d'une indemnité de fonction et des remboursements de frais, les syndicats mixtes eux-mêmes composés de syndicats mixtes ouverts restreints ne le peuvent pas alors leurs représentants sont tous titulaires d'un mandat électif local.

L'article 97, adopté à l'initiative du Gouvernement, facilite l'accès des **personnes en situation de handicap**, bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), à des fonctions électives. Il précise à l'article L. 821-3 du Code de la sécurité sociale, que les indemnités de fonction allouées au titre d'un mandat électif local, après déduction de la fraction représentative de frais d'emploi définie à l'article 81 du CGI, peuvent se cumuler avec l'AAH dans les mêmes conditions que les rémunérations tirées d'une activité professionnelle.

L'article 98 autorise, à l'article L. 5211-13, le remboursement des **frais de déplacement des conseillers communautaires** lorsqu'ils perçoivent une indemnité de fonction. Il prévoit également, au dernier alinéa du même article, que lorsque les conseillers communautaires sont **en situation de handicap**, ils peuvent bénéficier dans des conditions fixées par décret du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique qu'ils ont engagés.

L'article 99 complète l'article L. 2121-21 pour prévoir que tout **conseiller municipal atteint d'infirmité** certaine et le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe est autorisé à se faire assister par une personne de son choix.

L'article 100 étend à la **Polynésie française** le maintien des indemnités des élus des syndicats de coopération intercommunale et l'aide aux conseillers communautaires en situation de handicap.

L'article 101 permet, à l'article L. 2123-18, aux conseils municipaux de définir les modalités de remboursement des **frais de déplacement engagés au titre d'un mandat spécial** (et donc de prévoir un autre système que le remboursement sur présentation d'un état de frais prévu jusqu'ici).

L'article 103, pour sécuriser la situation des **élus locaux en arrêt de maladie**, prévoit explicitement, à l'article L. 323-6 du Code de la sécurité sociale, qu'ils peuvent poursuivre l'exercice de leur mandat, sous réserve de l'accord formel de leur praticien.

L'article 104 modifie le régime de prise en charge de la **protection fonctionnelle des maires**. Aux articles L. 2123-34 et L. 2123-35, 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 fonctionnelle du maire et des élus ayant reçu délégation. L'État compense le coût aux communes de moins de 3 500 habitants. La CMP n'a pas retenu la disposition votée par le Sénat et supprimée par l'Assemblée nationale prévoyant une attribution systématique de la protection fonctionnelle à tout maire ou élu communal victime de menace ou d'outrage qui en fait la demande, le conseil municipal pouvant s'y opposer pour un motif d'intérêt général dans un délai de 3 mois à compter de la demande.

L'article 105 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un délai de 9 mois à compter de la publication de la loi pour réformer les **dispositifs de formation des élus locaux** (pour créer un compte personnel de formation en assurant la portabilité des droits avec les comptes des secteurs public et privé, faciliter l'accès des élus locaux à la formation tout particulièrement lors du premier mandat, définir un référentiel unique de formations accessible dans les territoires et mutualiser le financement entre les collectivités et leurs EPCI, renforcer le contrôle exercé sur les organismes de formation en particulier s'ils sont liés à un parti politique). Cet article ouvre également, à l'article L. 613-5 du Code de l'éducation, le système de la **validation des acquis de l'expérience** pour la délivrance des diplômes universitaires aux élus locaux.

L'article 106 prévoit à titre expérimental et pour une durée de 3 ans que les collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants proposent à un agent au moins, au titre des formations de perfectionnement, **une formation à la langue des signes française**. Les modalités d'application de cet article sont fixées par décret.

L'article 107, supprimé par l'Assemblée nationale, a été rétabli par la CMP. Il étend, à l'article L. 2123-12, 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 (seuls les élus des communes de plus de 3 500 habitants étaient concernés).

L'article 108 précise, au sein des dispositions générales du Code de l'éducation, que les **chargés d'enseignement** qui apportent aux étudiants la contribution de leur expérience peuvent non seulement exercer une activité professionnelle principale mais être aussi titulaire d'une « fonction élective locale ». Il s'agit d'ouvrir ces postes aux élus qui souhaiteraient ainsi valoriser leur expérience.

L'article 110 inscrit à l'article L. 6111-1 du Code du travail la **validation des acquis de l'expérience** liés à l'exercice d'un mandat d'élu au sein d'une collectivité territoriale.

L'article 111 change, dans la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, la dénomination des « conseillers consulaires » qui deviennent les « **conseillers des Français de l'étranger** ». Il confie, en lieu et place de l'ambassadeur ou du consul général, la présidence du conseil consulaire à un conseiller élu par et parmi les membres élus du conseil. L'ambassadeur ou le chef de poste consulaire assure les fonctions de rapporteur général du conseil consulaire. Il prévoit que l'Administration motive ses décisions en lien avec l'attribution d'un droit lorsqu'elle ne suit pas l'avis du conseil consulaire. Cet article entre en vigueur à compter du prochain renouvellement général des conseils consulaires.

6. Les autres dispositions de la loi Engagement et proximité

La loi Engagement et proximité comporte un certain nombre de dispositions « diverses » qui modifient le Code de l'environnement, le Code de la construction et de l'habitation, le Code de la santé publique, le Code rural et de la pêche maritime, le Code forestier, le Code du tourisme et le Code électoral.

L'article 22 valide, aux articles L. 581-14-1 et L. 581-14-3 du Code de l'environnement, les **règlements locaux de publicité** (RLP) intercommunaux élaborés selon les procédures assouplies applicables au PLU et confirme que ces procédures leur sont bien applicables. Il reporte, à l'article 112 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, de 2 ans l'échéance de caducité des RLP de première génération, qui interviendra au 14 juillet 2022. Il instaure pour les tiers un délai de mise en conformité avec les nouvelles réglementations qui s'appliqueront à la suite de la caducité des RLP de première génération.

L'article 23 sécurise, à l'article L. 581-14-3 du Code de l'environnement, la situation juridique des EPCI à fiscalité propre auxquels les communes ont transféré la compétence pour édicter un **règlement local de publicité** sans leur transférer la compétence en matière de PLU.

L'article 46 élargit, à l'article L. 112-16 du Code de la construction et de l'habitation, la **règle dite « d'antériorité »** aux activités sportives, culturelles et touristiques déjà existantes. En vertu de cette règle, les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales ou aéronautiques, n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités les occasionnant, dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles se sont poursuivies dans les mêmes conditions.

L'article 47, introduit à l'initiative du Gouvernement par l'Assemblée nationale pour faciliter la réimplantation des cafés dans les communes de moins de 3 500 habitants, autorise **la création de nouvelles licences IV** qui ne seront pas transférables au-delà d'une même intercommunalité, afin d'éviter le départ des débits de boissons vers des territoires plus attractifs. Cet article modifie également l'article L. 3332-11 du Code de la santé publique pour revenir à un cadre départemental de gestion des licences, le passage en 2015 à un cadre régional ayant conduit à un transfert trop important de licences de zones fragiles économiquement vers des zones plus attractives. L'article L. 3335-1 du Code de la santé publique est modifié pour redéfinir les zones protégées finies en matière d'implantation de nouveaux débits de boissons, en particulier dans un souci de protection des plus jeunes. La redéfinition de ces zones est effectuée après information des maires des communes concernées. Enfin, une ordonnance permettra de rénover le régime actuel du droit des débits de boissons dans un délai de 12 mois à compter de la publication de la loi.

L'article 51 prévoit, à l'article L. 341-4 du Code forestier, l'information du maire sur les **demandes d'autorisation de défrichage**, afin de mieux associer la commune à cette décision qui impacte son territoire. La CMP a rétabli cet article que l'Assemblée nationale avait supprimé.

Depuis 2018, les locations meublées non professionnelles (type Airbnb) ne peuvent excéder 120 jours par an sur le territoire des collectivités ayant instauré l'enregistrement de ces hébergements afin d'en assurer le contrôle. **L'article 55**, dans sa version adoptée par le Sénat contre l'avis du Gouvernement, ouvrirait aux collectivités la possibilité de « *fixer une limite inférieure à 120 jours, qui ne peut être inférieure à 60 jours* » pour ces **locations meublées non professionnelles**. La CMP a finalement retenu le dispositif voté par l'Assemblée nationale visant plutôt à renforcer le contrôle opéré par les communes. L'article L. 324-2-1 du Code du tourisme est modifié pour obliger les plateformes numériques à transmettre aux communes, en sus de l'adresse et du numéro de déclaration des meublés loués sur leur territoire, le nom du loueur ainsi que, le cas échéant, le fait que le bien constitue ou non sa résidence principale. Il s'agit de permettre aux communes de disposer d'éléments supplémentaires pour identifier les éventuels contrevenants et faire appliquer les sanctions prévues par la loi ELAN. Cet article ajoute aussi, à l'article L. 324-2 du Code du tourisme, dans les informations obligatoirement indiquées dans une offre de location saisonnière, la nature de l'annonceur qui offre à la location un meublé de tourisme, afin de savoir s'il s'agit d'un particulier ou d'un professionnel enregistré comme tel au registre du commerce. À l'article L. 324-1-1 du Code de tourisme, il ajoute un IV bis qui permet aux communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement des locations de meublés de tourisme à soumettre à autorisation préalable la location d'un local à usage commercial en tant que meublé de tourisme.

L'article 64 dissout de plein droit le syndicat mixte de la **baie du Mont-Saint-Michel**, auquel succède un établissement public de l'État créé par voie réglementaire. Il rend possible le transfert de certains pouvoirs de police des maires vers le directeur général de l'établissement public du Mont-Saint-Michel, les agents de police municipale pouvant assurer, sous son autorité fonctionnelle, l'exécution des décisions ainsi prises conformément aux prérogatives transférées.

L'article 76 réécrit le 2° de l'article L. 102-3 du Code de l'urbanisme (relatif aux opérations d'intérêt national) afin que conformément à la volonté du législateur lors de l'examen de la loi ELAN. Il rappelle le droit existant sans s'en écarter.

L'article 77 a pour objet, à l'article L. 181-12 du Code rural et de la pêche maritime, d'aligner les règles d'avis de la **commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers** (CDPENAF) en outre-mer sur celles en vigueur en métropole, pour les procédures ayant pour objet le développement du logement social.

L'article 112 simplifie le **vote par procuration** pour l'ensemble des citoyens, en supprimant l'attestation sur l'honneur et les motifs requis pour établir la procuration, en prévoyant que le mandant peut confier sa procuration à tout mandataire y compris lorsque celui-ci est inscrit sur la liste électorale d'une autre commune. L'article 33 facilite l'exercice du **droit de vote pour les personnes détenues** en prévoyant leur inscription automatique sur les listes électorales et en créant un dispositif de vote par correspondance. La CMP n'a pas rétabli la disposition votée par le Sénat et supprimée par l'Assemblée nationale qui prévoyait l'installation d'un isoloir dans les établissements

pénitentiaires pour le vote par correspondance. Une entrée en vigueur de cet article est prévue au plus tard, le 1er janvier 2022, selon des modalités fixées par décret.

L'article 113 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour l'adaptation et l'extension du projet de loi dans les outre-mer. **L'article 114** supprime l'extension en Polynésie française des dispositions du Code général des collectivités territoriales relatives à la dépenalisation du stationnement payant, la Polynésie française ayant la compétence en matière de réglementation routière. **L'article 115** autorise, à l'article L. 2573-25, les communes de la Polynésie française à créer et gérer des crématoriums et sites cinéraires.

L'article 116 , permet, au I de l'article L. 2224-7, aux **services d'eau potable** d'intervenir en faveur de la gestion et de la préservation de la ressource dans laquelle est effectué le prélèvement d'eau pour la production d'eau destinée à la consommation humaine (ou d'autres ressources nécessaires à leur approvisionnement futur).

L'article 118 , introduit à l'Assemblée nationale par un amendement du Gouvernement en séance, institue dans le Code de l'urbanisme, aux articles L. 218-1 et suivants, **un droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinés à la consommation humaine** . La dégradation des ressources en eau par les pollutions diffuses, essentiellement par les nitrates et les pesticides, affecte l'approvisionnement en eau potable. Afin d'accroître les capacités d'action des collectivités pour la protection de la ressource en eau, cet article instaure, au bénéfice de celles-ci, un droit de préemption des surfaces agricoles sises dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable, après délimitation par le préfet. Cette délimitation fait l'objet d'une concertation avec les collectivités, les chambres d'agriculture et les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) concernées.

Mots clés : Collectivités territoriales. - Loi Engagement et proximité