

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

Note de présentation

Le projet de loi a été présenté Mercredi 17 juillet en Conseil des Ministres. *Villes de France* a adressé un communiqué à la suite de cette présentation : [consulter le communiqué](#)

Liens vers les documents officiels :

- / [Projet de loi](#)
- / [Avis du Conseil d'État](#)
- / [Étude d'impact](#)
- / [Dossier de presse](#)

Suite à la lettre rectificative, le projet de loi comprend désormais 33 articles **répartis en cinq titres** :

- **Titre I Libertés locales : conforter chaque maire dans son intercommunalité**
- **Titre II Libertés locales : renforcer les pouvoirs de police du maire**
- **Titre III Libertés locales : simplifier le quotidien du maire**
- **Titre IV : Renforcer et reconnaître aux élus de véritables droits**
- **Titre V. : Vote**

Le chapitre 1er institue un **pacte de gouvernance** entre l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et les communes qui le composent. Il réaffirme que l'EPCI est au service des communes.

L'**article 1er** crée au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT) une sous-section consacrée aux relations des communes avec les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Si l'ensemble des communes y sont représentées, il convient en effet de s'assurer de la pleine information et association des maires aux travaux intercommunaux, via la possibilité de conclure un pacte de gouvernance. **Dès le début du mandat, le conseil communautaire devra débattre pour décider d'élaborer un pacte.** En particulier, prenant en compte l'apport de la conférence métropolitaine des maires, obligatoire dans les métropoles depuis la loi n° 2014-58 du 29 janvier 2014, mais également la pratique de plus en plus répandue de ces instances, l'article les consacre en permettant la **création d'un conseil réunissant l'ensemble des maires** dans les autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le pacte peut, notamment, prévoir des conférences territoriales des maires, les conditions dans lesquelles le maire peut décider de certaines dépenses courantes ou encore disposer de certains services de l'EPCI.

Il régit également le conseil des maires dans l'hypothèse où le pacte n'aurait pas fixé d'autres dispositions.

L'**article 2** a pour objectif de mieux garantir la présence des maires dans les conseils des EPCI. A cette fin, il prévoit, **pour les communes de moins de 1 000 habitants**, qu'en cas de cessation par le maire de l'exercice de ses fonctions, pour quelque cause que ce soit, il est mis fin au mandat des conseillers communautaires de la commune et il est procédé à une nouvelle désignation, en fonction de l'ordre du tableau établi à la date de l'élection subséquente du nouveau maire et des adjoints.

L'**article 3** autorise les membres des commissions créées par l'EPCI à être remplacés, en cas d'absence temporaire, par un conseiller municipal de leur commune.

L'**article 4** prévoit l'**envoi par voie dématérialisée à l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres de l'ordre du jour et du compte rendu de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale**. En donnant aux conseillers municipaux non conseillers communautaires le même degré d'information que celui dont disposent les conseillers communautaires, il améliore ainsi l'information de tous les élus du ressort de l'EPCI.

Le chapitre II est consacré à l'exercice des compétences par l'EPCI.

L'**article 5** facilite la mise en œuvre de la minorité de blocage permettant de décaler au plus tard au 1er janvier 2026 le transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes. Il élargit son application aux communautés de communes exerçant, au 5 août 2018, une partie de la compétence eau ou une partie de la compétence assainissement. De manière à laisser un temps supplémentaire aux communes pour se saisir de cette possibilité de report, la date limite pour activer une minorité de blocage est repoussée à la fin de l'année 2019.

L'article vise également à **permettre, par dérogation au droit commun des délégations de compétences prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT, à une communauté de communes ou une communauté d'agglomération qui exerce à titre obligatoire à compter du 1er janvier 2020 les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement, de déléguer tout ou partie des compétences ou de l'une d'entre elles, à une commune membre par convention**. L'EPCI déléguant demeure responsable de la bonne exécution de la politique. Des conditions strictes sont fixées à la délégation, afin que celle-ci devienne le moyen d'une politique de gestion de l'eau et de l'assainissement véritablement performante.

Si la mise en œuvre de la délégation provoque la rétrocession de ressources financières aux communes, le coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI sera modifié en conséquence, afin de refléter la réalité ; si besoin, les ajustements nécessaires à cet effet seront effectués en loi de finances.

L'**article 6** rouvre aux **communes stations classées de tourisme la possibilité** instituée par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, de **déroger au transfert de la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme »**, visée pour les communes membres de

communautés de communes au 2° du I de l'article L. 5214-16 du CGCT et pour les communautés d'agglomération au 1° du I de l'article L. 5216-5 du même code. Il est ainsi proposé que les communes touristiques membres de communautés de communes et de communautés d'agglomération qui sont érigées en **stations classées de tourisme puissent décider de retrouver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme »**. En cas de perte du classement valable pour douze ans, la compétence reviendrait à l'établissement public de coopération intercommunale.

L'article procède également à la déconcentration de la décision de classement des stations de tourisme, conformément à la décision du comité interministériel du tourisme du 19 juillet 2018. Le recours à un arrêté préfectoral permettra de raccourcir substantiellement la procédure de traitement des demandes.

⇒ **Sur cet article *Villes de France* a attiré l'attention du Gouvernement sur le risque de démembrement des EPCI. Si la réalité du besoin du transfert peut exister, un vote positif de l'EPCI serait souhaitable.**

L'article 7 renforce les capacités d'intervention des communes membres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme (PLU). Il prévoit tout d'abord l'avis des communes concernées lorsqu'un plan de secteur est prescrit sur leur territoire. En cas d'avis défavorable d'une commune sur le projet de PLU intercommunal (PLUi), la mesure prévoit également que l'organe délibérant de l'EPCI peut se prononcer sur un projet de plan modifié afin de tenir compte de cet avis défavorable. Ensuite, cet article prévoit d'associer les communes, par un avis, à l'évaluation du PLUi qui doit intervenir au plus tard tous les neuf ans et qui repose actuellement uniquement sur l'analyse de l'EPCI. L'article permet aussi au conseil municipal d'une commune membre de proposer une modification simplifiée du PLUi à valider par l'organe délibérant de l'EPCI. Le chapitre III simplifie les possibilités d'évolution du périmètre des EPCI.

L'article 8 supprime l'obligation de révision sexennale des schémas départementaux de coopération intercommunale. En effet, une telle obligation de révision conduirait à l'établissement de nouveaux schémas dans chaque département au 31 mars 2022. Or, l'application des deux schémas successifs prévus par les lois n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriale et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a abouti à une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre, contribuant à une diminution conséquente de leur nombre et à une refonte complète de la carte. Si des évolutions limitées, à l'initiative des communes, doivent être facilitées, ainsi que le prévoient les articles suivants, il ne s'agit pas d'une refonte d'ensemble de la carte.

L'article 9 élargit aux communes membres d'une communauté d'agglomération la **procédure de retrait dérogatoire**. Cette procédure, prévue à l'article L. 5214-26 du CGCT, autorise le départ d'une commune en l'absence d'accord de l'organe délibérant de la communauté de communes mais **après avis de la Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) et autorisation du Préfet**. L'extension aux communes

membres des communautés d'agglomération permettra la mise en œuvre, au plan local, d'ajustements des schémas départementaux de coopération intercommunale.

L'article 10 permet à une communauté de communes ou à une communauté d'agglomération de se scinder en deux ou plusieurs EPCI dès lors qu'une majorité qualifiée de communes en est d'accord sur le périmètre de chacun des nouveaux EPCI, dans le respect des seuils fixés par le CGCT, sans avis de la CDCI ni autorisation du Préfet.

- ⇒ **Sur cet article *Villes de France* a attiré l'attention du Gouvernement sur le risque d'une telle procédure. Dans un souci de stabilité du périmètre des intercommunalités, il serait préférable, comme pour le retrait d'une commune d'un EPCI (article 8), que la CDCI donne son avis et que le Préfet accorde son autorisation.**

L'article 11 rend obligatoire la rédaction d'un document précisant les impacts financiers du changement de périmètre de l'EPCI. Il prévoit que ce document est adressé à l'ensemble des communes membres de l'EPCI de départ, de celui d'arrivée et aux deux conseils communautaires concernés.

Le titre II vient renforcer les pouvoirs de police du maire.

- ⇒ **D'un point de vue général, Villes de France plaide pour que le Maire possède le pouvoir de police lié aux compétences qu'il administre.**

L'article 12 renforce les prérogatives du maire et du préfet dans leur contrôle du respect des règles de sécurité par les établissements recevant du public, en leur donnant la possibilité en cas de non-exécution de la mesure, d'une part, d'accompagner leur arrêté de fermeture d'astreinte journalière et, d'autre part, d'exécuter d'office leur arrêté de fermeture. Il étend également la procédure d'astreinte à l'ensemble des immeubles menaçant ruine, qu'ils soient au non à usage principal d'habitation.

L'article 13 dote le maire de nouveaux outils afin de l'aider à maintenir la tranquillité publique. Il pourra ordonner la fermeture de débits de boissons pour une durée n'excédant pas deux mois, lorsque, au vu des circonstances locales, le préfet lui aura délégué cette compétence. Le préfet pourra néanmoins se substituer au maire en cas de carence de ce dernier, après l'avoir mis en demeure de procéder à la fermeture.

L'article 14 permet aux autorités compétentes en matière d'urbanisme, à savoir les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale délégataires de cette compétence, mais aussi l'État pour certaines constructions spécifiques, de mettre en demeure les auteurs de constructions, d'aménagements, d'installations ou de travaux contraires au code de l'urbanisme, de régulariser la construction irrégulière. Cette mise en demeure, pour être pleinement efficace, peut, au besoin, être assortie d'une astreinte journalière. Ce mécanisme s'inspire de plusieurs dispositifs du même type instaurés au cours des dernières années en matière d'environnement et de logement. Il vient compléter le dispositif existant de répression pénale des constructions irrégulières.

L’**article 15** introduit, afin de renforcer la sanction de certaines incivilités ou comportements troublant la sécurité publique, la possibilité pour le maire d’infliger des amendes aux contrevenants de certains arrêtés pris au titre de ses pouvoirs de police. La procédure suivie respecte le principe du contradictoire.

Le titre III vise à simplifier l’exercice quotidien des compétences de la commune par le maire.

Le chapitre Ier offre de nouvelles modalités d’action au maire.

L’**article 16** assouplit les conditions dans lesquelles des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre des communes. Il permet que ces conventions soient conclues entre des communes n’appartenant pas au même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ces conventions respecteront le droit la commande publique. S’agissant des communes membres d’un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, il supprime l’obligation d’élaboration du rapport relatif aux mutualisations de services comme préalable à la possibilité de conclure une convention.

L’article permet également la constitution d’une commission commune à l’ensemble des membres d’un groupement de commandes composé majoritairement de collectivités territoriales, de leurs groupements ou établissements publics et portant sur des délégations de service public ou autres contrats de concession. Il s’agit de créer une solution similaire à celle prévue en matière de marchés publics, de nature à faciliter le fonctionnement des groupements de commandes, d’une part, et de simplifier les outils disponibles en substituant une seule commission à plusieurs, d’autre part.

Enfin, les EPCI à fiscalité propre sont autorisés à passer des marchés publics au nom et pour le compte de leurs communes membres réunies en groupement de commandes, même s’ils ne détiennent pas les compétences concernées.

L’**article 17** apporte de la souplesse dans l’organisation de la mise en œuvre des compétences par les collectivités, en leur permettant de déléguer à d’autres collectivités et dans des conditions définies d’un commun accord, tout ou partie d’une compétence. Ainsi sera facilitée la définition de solutions différenciées selon les besoins propres de chaque territoire.

L’**article 18** autorise le département à verser des aides aux entreprises en dehors de son champ de compétences en cas de catastrophe naturelle. Il permet ainsi à la collectivité départementale d’aider au redémarrage de l’activité des entreprises significativement affectées par un évènement naturel.

L’**article 19** permet de clarifier l’article L. 2113-11 du CGCT en précisant que les actes d’état-civil pouvant être dressés par la commune déléguée sont ceux survenus dans les limites territoriales de cette commune. Il élargit également les possibilités de célébrer le mariage ou d’enregistrer un PACS non seulement dans l’annexe de la mairie, dans les limites territoriales de la commune déléguée, mais aussi dans une autre annexe de la mairie, dans les limites territoriales de la commune nouvelle, dans la mesure où les règles de résidence définies par le code civil sont réunies.

Le chapitre II vise à fluidifier les relations entre l'État et les collectivités.

L' **article 20** permet aux collectivités territoriales de saisir le représentant de l'État dans le département pour s'assurer de la légalité d'un projet d'acte soulevant un point de droit, sans préjudice du contrôle de légalité exercé par le préfet en cas de circonstances nouvelles et sur les autres points de droits du même acte desquels il n'aurait pas été saisi.

L' **article 21** corrige une erreur matérielle de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) et rétablit les pouvoirs normaux des maires en matière de droit de préemption urbain en dehors du droit de priorité dans une opération d'intérêt national. Il indique donc, sans ambiguïté, que le droit de priorité ne s'applique pas à l'intérieur du périmètre d'une opération d'intérêt national, conformément aux dispositions de l'article L. 240-2 du code de l'urbanisme. Il clarifie les conditions d'exercice du droit de préemption urbain et des droits de préemption en zone d'aménagement différé et en périmètre provisoire de zone d'aménagement différé, en précisant que seuls les biens aliénés par l'État, par ses établissements publics et par les sociétés dont il détient la majorité du capital, en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt national, ne sont pas soumis à ces droits de préemption conformément aux dispositions du g de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme.

L' **article 22** habilite le Gouvernement, par ordonnance, à prendre les mesures relevant du domaine de la loi, dans un but de clarification, de simplification, d'harmonisation et de prise en compte de la dématérialisation, nécessaires pour modifier les règles relatives à la publicité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements, à leur entrée en vigueur, à leur conservation et au point de départ du délai de recours contentieux.

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

L' **article 23** met fin à certaines obligations pesant sur les conseils municipaux et communautaires. Le I rend facultative la création d'un conseil des droits et devoirs des familles. Le II rend facultative la création d'une annexe de la mairie. Le III supprime l'obligation d'élaborer un rapport annuel sur le service public des déchets, ainsi, la commune pourra apprécier elle-même les mesures à prendre à cet égard. Le IV rend facultatif le conseil de développement. Le V rend facultative l'élaboration d'un schéma de mutualisation par les EPCI.

L' **article 24** assouplit les règles concernant la participation minimale du maître d'ouvrage au financement d'une opération. La dérogation déjà prévue pour le patrimoine protégé est étendue au patrimoine non protégé lorsque certaines circonstances donneraient à l'obligation de participation minimale un caractère manifestement excessif.

L' **article 25**, dans un objectif de transparence, prévoit que les collectivités territoriales satisferont, après leur achèvement, à des obligations de publicité du plan de financement des travaux dont elles sont maîtresses d'ouvrage.

Le titre IV vise à renforcer et reconnaître les droits des élus

L'**article 26** étend le bénéfice du droit au congé de campagne électorale de dix jours aux candidats salariés à l'élection municipale. Actuellement, le droit au bénéfice de ces congés (imputables sur les congés annuels du salarié) n'est autorisé que dans les communes de plus de 1 000 habitants. Cet article l'ouvre à toutes les communes sans condition de population, afin d'encourager les candidatures de personnes issues du salariat et ainsi renforcer la diversité des candidats.

Il ouvre également aux conseillers des communautés de communes le bénéfice des autorisations d'absence prévues à l'article L. 2123-1 pour les conseillers municipaux, déjà applicable aux élus des autres EPCI à fiscalité propre. Les communautés de communes n'en bénéficiaient pas, faute de renvoi adéquat dans le CGCT, alors que leurs élus disposent déjà du dispositif de crédits d'heures.

L'**article 27** permet une meilleure prise en charge des frais de garde qui résultent des activités de tous les élus municipaux. Il rend ainsi obligatoire le remboursement par les communes de ces frais pour tous les élus municipaux qui participent aux réunions rendues obligatoires par leur mandat.

De plus, il ouvre la possibilité aux adjoints au maire des communes de moins de 20 000 habitants, jusqu'ici exclus de ce dispositif, de bénéficier du remboursement des frais de garde induits par l'exercice de leur mandat, sous la forme de chèques emploi service universels (CESU). À ce jour, pour l'ensemble de ses bénéficiaires, ce dispositif n'est mobilisable que si l'élu a interrompu son activité professionnelle pour se consacrer à son mandat. L'article supprime cette condition. Une amélioration identique est apportée en faveur des présidents et vice-présidents des conseils départementaux et régionaux.

Enfin, il instaure un dispositif de compensation par l'État pour les communes de moins de 1 000 habitants.

L'**article 28** valorise davantage les élus des petites communes en procédant à la fusion des trois premières strates de population qui prévoyaient les montants progressifs d'indemnités. Ainsi, tous les maires et adjoints des communes jusqu'à 3 500 habitants relèvent d'un régime indemnitaire unique, aujourd'hui réservé aux élus des communes de 1 000 à 3 499 habitants. En outre, l'indemnité de fonction des maires sera dorénavant librement décidée par le conseil municipal.

Il établit également l'obligation, pour toutes les communes et tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, de produire un état de l'ensemble des indemnités de toutes natures touchées par leurs élus dans tous types de groupements intercommunaux, syndicats ou sociétés locales. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers communautaires avant l'examen du budget.

L'**article 29** ouvre le droit au remboursement des frais engagés au titre de leur mandat aux élus des établissements publics de coopération intercommunale bénéficiant d'une indemnité de fonction. À ce jour, seuls les élus des EPCI ne bénéficiant pas d'une telle indemnité sont éligibles au remboursement des frais de transport ou d'hébergement engagés pour leur mandat, contrairement au droit applicable aux conseils municipaux. Alors que le législateur a souhaité encourager l'élargissement du périmètre des EPCI, cet article ouvre la possibilité de

bénéficier de remboursements à tous les élus de ces structures, qu'ils perçoivent ou non une indemnité de fonctions.

L'**article 30** modifie le régime de prise en charge de la protection fonctionnelle des élus locaux. Il rend obligatoire, pour toutes les communes, la souscription d'un contrat d'assurance visant à couvrir les coûts résultant de la mise en œuvre de la protection. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, le montant de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'État.

L'**article 31** habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la présente loi, des mesures qui permettront de rénover en profondeur la formation de tous les élus locaux afin d'améliorer les conditions d'exercice de leur mandat et de renforcer leurs compétences. Les élus bénéficieront ainsi de droits individuels acquis tout au long de la vie, sous la forme d'un compte personnel de formation, et de l'accès favorisé à une offre de formation plus développée. Les différents dispositifs de formation des élus locaux seront mieux articulés. La soutenabilité financière et la transparence des dispositifs de formation sera assurée.

L'**article 32** habilite le Gouvernement à adapter et étendre des dispositions de la présente loi à certains départements et collectivités d'outre-mer.

Le titre V est relatif au droit de vote.

L'**article 33** vise à renforcer l'effectivité de l'exercice du droit de vote des détenus pour réaffirmer avec force leur citoyenneté.

Le présent article prévoit ainsi plusieurs dispositions nouvelles dans le code électoral destinées à faciliter l'exercice du droit de vote par les personnes détenues. Il assouplit les conditions d'inscription sur les listes en prévoyant, d'une part, des possibilités de rattachement communal supplémentaires, dont une permettant aux personnes détenues de voter par correspondance, et, d'autre part, une simplification de la procédure via la faculté de solliciter cette inscription directement auprès du chef d'établissement pénitentiaire.

Par ailleurs, le régime général d'établissement des procurations est modifié, pour tout électeur, afin de favoriser la participation électorale. D'une part, il sera possible d'établir une procuration pour un électeur inscrit dans une autre commune et, d'autre part, il sera possible de demander à exercer son droit de vote par procuration sans qu'il ne soit plus nécessaire d'alléguer un motif particulier.

Ces dispositions seront mises en œuvre à compter des élections départementales prévues en mars 2021.