

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen des articles du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (n° 2357) (M. Bruno Questel, rapporteur)..... 2
- Informations relatives à la Commission..... 47

Mercredi

6 novembre 2019

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence de  
Mme Yaël Braun-Pivet,  
*présidente***



*La réunion débute à 9 heures 35.*

*Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente*

*La Commission examine les articles du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (n° 2357) (M. Bruno Questel, rapporteur).*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Après avoir procédé, hier, à une discussion générale sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, en présence de Mme Jacqueline Gourault et de M. Sébastien Lecornu, nous en venons à l'examen des articles.

Je rappelle que ce texte, qui comptait initialement 28 articles, en comprend désormais plus de 120 après son examen au Sénat. C'est à l'aune des cinq thématiques auxquelles se rapporte le projet de loi initial – répartition des compétences entre les différents échelons de collectivités sous l'angle unique de la gouvernance ; certains pouvoirs de police administrative du maire ; conditions d'exercice des mandats locaux, sous l'angle des mesures à prendre pour favoriser l'engagement ; modalités de collaboration entre les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales et l'État ; vote par procuration et vote des personnes détenues – que j'ai apprécié le lien direct ou indirect des amendements avec le texte.

Tous ceux qui l'ont souhaité ont obtenu des explications sur les décisions que j'ai prises en matière de recevabilité et il m'est d'ailleurs arrivé de revenir sur certaines d'entre elles. Il me semble que sur cette question, le débat est donc clos, je demande aux députés de ne pas y revenir lorsque nous examinerons les dispositions auxquelles se rapportaient les amendements jugés irrecevables.

**M. Raphaël Schellenberger.** Pour que nous n'abordions pas ce sujet tout au long de l'examen du texte, il faut que nous en parlions sérieusement maintenant. Cette question ne manquera pas de se reposer dans les années à venir. Mais je veux d'abord souligner la diligence avec laquelle vous avez étudié nos réclamations, n'hésitant pas à reprendre certains des amendements qui avaient été écartés.

Pour autant, la règle qui veut que l'on étudie la recevabilité des amendements au regard du texte initial et non du texte voté par le Sénat – et alors même que la jurisprudence appliquée en matière de recevabilité n'est pas la même au Sénat – est incohérente. Elle nous empêche de discuter et d'amender certaines mesures adoptées par le Sénat et compromet l'équilibre entre les deux chambres souhaité par le constituant.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** C'est effectivement la règle à laquelle nous devrions en principe nous astreindre. Toutefois, compte tenu du fait que le texte s'est déjà considérablement épaissi en première lecture, j'ai fait le choix, précisément pour ne pas créer d'inégalités entre les deux assemblées, de juger recevables les amendements qui modifient les dispositions ajoutées par le Sénat.

**M. François Pupponi.** Sur le principe, vous avez raison, mais sur le fond, ce n'est pas ce qui s'est passé. À l'article 1<sup>er</sup>, le Sénat a ajouté un 6° concernant le pacte financier et fiscal. Trois de mes quatre amendements s'y rapportant ont été jugés irrecevables. Je ne comprends pas la logique de ces décisions.

**M. Xavier Breton.** La jurisprudence devra s'élaborer progressivement, mais si l'on ajoute l'article 45 à l'article 40, qui posait déjà problème, cela va créer de nouveaux contentieux. Nous souhaitons que soient instaurées de bonnes pratiques, nourries de nos échanges.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** L'article 45 n'est pas nouveau, et il est appliqué de façon rigoureuse depuis le début de la législature.

**Mme Emmanuelle Ménard.** J'ai la même impression que certains de mes collègues. Il ne me semble pas qu'il soit disproportionné, sur un texte tel que celui-ci, de déposer des amendements visant à étendre les pouvoirs de police du maire. Or certains de nos amendements ont été déclarés irrecevables. J'aimerais pouvoir évoquer leur contenu lors de la discussion sur l'article.

**Mme Bénédicte Taurine.** Nous sommes passés à côté de l'occasion d'impliquer davantage les citoyens dans la vie locale. C'est dommage !

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Je regrette que l'on puisse *a priori* refuser des amendements sur l'honorariat au motif qu'il s'agit de cavaliers législatifs.

**M. Dino Cinieri.** Je voudrais connaître les critères qui vous ont conduit à déclarer irrecevables trois de mes quatre amendements.

**Mme Laetitia Avia.** Le groupe La République en Marche est également concerné par ces décisions puisque la moitié des amendements déposés par Pacôme Rupin, par exemple, ont été déclarés irrecevables sans que nous ne comprenions forcément pourquoi.

**M. André Chassaigne.** Lors de l'élaboration du règlement de l'Assemblée, le groupe de la Gauche démocrate et républicaine avait proposé que l'examen de la recevabilité soit collégial. Cela aurait permis d'éviter ce type de difficultés.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Ceux qui sont membres de cette commission savent que j'applique l'article 45 depuis le début de la législature, n'hésitant pas à déclarer irrecevables des amendements du Gouvernement sans lien direct ou indirect avec le texte. Le président de l'Assemblée nationale, lors de la Conférence des Présidents hier, a appelé les présidents de groupe et les présidents des commissions à être très vigilants sur le respect de la Constitution et du règlement. Je m'y tiens.

Je reste néanmoins à l'écoute des contestations sur le bien-fondé de mes décisions. J'ai examiné longuement et scrupuleusement chacun des 200 amendements qui m'ont été soumis sur le millier qui avait été déposé. Lorsque la décision était tangente, j'ai toujours conclu à la recevabilité de l'amendement.

Nous en venons donc à l'examen des articles. Je remercie le ministre chargé des collectivités territoriales d'être présent.

TITRE I<sup>er</sup>  
**LIBERTÉS LOCALES : CONFORTER CHAQUE MAIRE DANS SON  
INTERCOMMUNALITÉ**

Chapitre I<sup>er</sup>  
**Le pacte de gouvernance : permettre aux élus locaux de s'accorder sur le  
fonctionnement quotidien de leur EPCI**

**Avant l'article 1<sup>er</sup>**

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL1001 du rapporteur portant sur l'intitulé du chapitre I<sup>ER</sup> qui est ainsi rédigé.*

**Article 1<sup>er</sup>** (art. L. 5211-11-1 et L. 5211-11-2 [nouveaux], art. L. 5219-2 et L. 5832-2 du code général des collectivités territoriales) : *Pacte de gouvernance – Conférence des maires*

*La Commission est saisie de l'amendement CL1073 de M. Sacha Houlié, qui fait l'objet d'un sous-amendement CL1225 du rapporteur.*

**M. Sacha Houlié.** Sans flagornerie ni esprit polémiste, cet amendement vise à rétablir le texte dans sa version tocquevillienne. Le pacte de gouvernance, qui peut être conclu dans un délai de neuf mois après l'élection municipale et la constitution de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), doit être facultatif. Je n'anticipe pas sur la suite, mais je précise qu'il y aura un « en même temps », puisque nous proposons, pour assurer aux maires une véritable place dans l'intercommunalité, de rendre obligatoire la conférence des maires.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je propose de compléter la première phrase de l'alinéa 5 par les mots : « ainsi que sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement et d'association de la population à la conception ou à l'élaboration des politiques de l'établissement ». Il s'agit de prendre en compte l'aspiration de nos concitoyens, que vous êtes nombreux à avoir relayée, à voir les conseils de développement, et plus largement la population, associés à la définition des politiques publiques.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je précise que cet amendement réécrivant les alinéas 1 à 17, son adoption ferait tomber les amendements CL855 à CL207 inclus.

**M. Arnaud Viala.** Tout en déplorant le fait que l'adoption de cet amendement nous privera de l'occasion d'échanger sur les amendements suivants, je veux indiquer que nous sommes favorables au retour à la rédaction initiale. Le pacte de gouvernance doit rester facultatif et à la main des élus qui composent l'EPCI. Dans nombre de cas, son caractère obligatoire rendrait le pacte strictement administratif et lui ôterait son principal intérêt, celui de permettre de réfléchir à un projet de territoire.

**M. François Pupponi.** Les intercommunalités qui comprennent des communes éligibles à la politique de la ville ont l'obligation d'adopter un pacte financier. Avec ce texte, la réalisation d'un pacte financier devient facultative. Or l'intérêt de cette disposition, issue de la loi de 2014, est qu'elle oblige les intercommunalités à être solidaires avec les communes les plus pauvres. Le texte initial supprime cette obligation, puisque l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, le CGI, ne s'appliquerait plus.

**Mme Cécile Untermaier.** Le groupe Socialistes et apparentés souhaite que l'élaboration du pacte de gouvernance demeure obligatoire. Il ne s'agit pas de dire si on est pour l'accord ou pour la loi : nous sommes législateurs, et nous devons offrir une vision partagée de la façon dont doit fonctionner une intercommunalité.

Pour avoir organisé un atelier législatif citoyen, je peux vous dire que le pacte de gouvernance est très bien accepté et que son manque est ressenti dans le dispositif précédent. Dans les grandes intercommunalités de plus de 20 000 habitants, il est inconcevable qu'il n'y ait pas de réflexion sur la façon dont s'organisent le pouvoir et la mutualisation.

Il ne faut pas avoir peur et se cacher derrière son petit doigt. On n'écrit pas à la place des maires, on leur indique qu'il y a une page à remplir. Nos concitoyens attendent une clarification sur la façon dont on travaille dans les intercommunalités. Je pense que les élus locaux ne seraient pas du tout opposés à un pacte de gouvernance obligatoire ; au contraire, cela les aiderait à convaincre les conseillers communautaires de sa nécessité, ce qui n'est pas toujours chose facile.

**M. André Chassaing.** Cet amendement montre une méconnaissance de la réalité de terrain. En effet, certaines de nos intercommunalités, notamment en milieu rural, sont dominées par des potentats locaux. Je pèse mes mots, ils figureront au compte rendu. Beaucoup de maires considèrent qu'ils n'ont plus droit à l'expression, qu'ils sont écrabouillés, que leur parole n'est jamais prise en compte. Si l'élaboration d'un pacte de gouvernance n'est pas obligatoire, ceux qui dominent les intercommunalités feront en sorte qu'il n'y ait pas de pacte. Revenir au texte initial serait une erreur grave. Cela reviendrait à créer une fracture entre les élus des petites communes et les élus des plus grosses collectivités, qui écrasent les premiers de leur poids.

**M. Vincent Bru.** Le groupe Mouvement Démocrate et apparentés pense que l'élaboration du pacte de gouvernance doit être obligatoire. On doit se mettre d'accord en début de mandat sur la place des communes dans le fonctionnement de l'EPCI. Il est important aussi de prévoir la réalisation d'un pacte financier et fiscal.

**M. Erwan Balanant.** Les intercommunalités qui fonctionnent sont celles qui font suite à un projet de territoire, sur lequel les élus ont travaillé, élaborant, *de facto*, un pacte de gouvernance. L'intercommunalité, parfois critiquée, est un outil très important pour nos territoires, qui permet de structurer les politiques. Mais cela ne marchera que si nous emportons avec nous les citoyens, si nous construisons des projets politiques – et non partisans – de territoire, que les maires, les élus, peuvent partager.

J'ai déposé un amendement, qui tombera si celui-ci est adopté, visant à raccourcir le délai dans lequel le pacte de gouvernance doit être adopté. L'idée est que les élus ont déjà travaillé en amont de l'élection à l'élaboration du projet politique, exprimant ainsi leur envie de profiter de cet outil extraordinairement bénéfique aux territoires ruraux et aux territoires périurbains qu'est l'intercommunalité.

Revenir au texte initial serait une erreur, surtout si cela revient à supprimer le pacte financier, évoqué par François Pupponi, qui permet des projets solidaires, des projets d'équilibre dans les territoires.

**M. Raphaël Schellenberger.** Pourquoi y aurait-il forcément des problèmes de gouvernance dans les intercommunalités de plus de 20 000 habitants ? Certaines peuvent être

plus importantes encore, rassembler peu de communes, et ne rencontrer aucun souci, à l'image de celle où je siège, qui compte pas loin de 40 000 habitants et seulement 17 communes – tous les maires sont au bureau. Le pacte de gouvernance peut s'avérer très utile, parce qu'il suscite une discussion sur la façon dont on va travailler ensemble, mais il peut devenir ailleurs un « machin », superflu et source de crispations inutiles.

Monsieur Chassaigne, lorsque je vous entends dire que des personnes dominent les intercommunalités, je constate que vous espérez toujours le grand soir, attaché à un schéma de société où les uns et les autres sont poussés à l'affrontement. Eh bien non, il existe des intercommunalités où cela se passe bien. Nous ne réglerons pas par la loi les problèmes de personnes. Il faut laisser un maximum de liberté aux élus locaux : ils doivent choisir la façon dont ils veulent travailler ensemble. Cela peut passer par l'adoption d'un pacte de gouvernance qui comprenne l'élaboration d'un pacte financier et fiscal, ou par l'adoption d'un pacte financier, sans pacte de gouvernance. Pourquoi tout réglementer ?

**M. Stéphane Baudu.** L'élaboration du pacte de gouvernance doit être obligatoire, car elle est structurante, permettant à tous, en début de mandature, de définir les règles du jeu. Cela sera utile aux maires des plus petites communes, aux nouveaux élus dont certains découvriront le fait communautaire. Ils participeront ainsi à ce temps d'échange sur les objectifs, mais aussi sur les moyens, financiers, techniques, humains de les réaliser. Ce serait une erreur de rendre facultatif ce rendez-vous qui définit l'appartenance à l'intercommunalité et son appropriation par l'ensemble des élus.

**M. Sacha Houlié.** Monsieur Chassaigne, personne ne peut se prévaloir de mieux connaître qu'un autre les collectivités. Trois éléments justifient de rendre le pacte de gouvernance facultatif et la conférence des maires obligatoire. D'abord, l'administration des collectivités territoriales est libre et le rôle de l'État n'est pas de dire si un pacte de gouvernance doit être ou non adopté. Notons, d'ailleurs, que ce caractère obligatoire ne mettrait pas fin à la présence de potentats locaux – elle tient au suffrage des citoyens, c'est là la principale difficulté.

Lorsqu'il n'y a pas de projet de territoire, obliger les élus à adopter un pacte de gouvernance ne réglerait pas la question : le pacte sera alors minimal, sinon inutile et factice.

Enfin, la question centrale de ce texte est la place des maires dans les intercommunalités, la façon dont ils sont entendus, la faculté qu'ils ont de s'exprimer. En rendant obligatoire la conférence des maires, c'est-à-dire leur participation aux travaux de l'intercommunalité, quels qu'ils soient, nous apportons une réponse à la crise de confiance des maires, dans le cadre des EPCI.

**Mme Anne Blanc.** Rendre la conférence des maires obligatoire est une fausse bonne idée : cet organe permettra, bien sûr, la discussion et la négociation entre les élus, mais n'aura aucun pouvoir de décision. Au contraire, le pacte de gouvernance sera le contrat de la mandature, qui liera l'ensemble des élus sur leurs projets, leur manière de fonctionner, la présence d'un conseil de développement, ou d'un schéma de mutualisation. C'est l'essence même de l'esprit de l'intercommunalité qui infuserait ce pacte de gouvernance, et c'est la raison pour laquelle nous souhaitons qu'il soit obligatoire.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je constate d'abord qu'aucun d'entre vous n'a souhaité commenter mon sous-amendement sur les conseils de développement. J'y vois une approbation par anticipation, ce dont je vous remercie.

Monsieur Pupponi, le pacte financier et fiscal n'est obligatoire que lorsque les communes sont soumises à un contrat de ville. L'article 1609 *nonies* C du CGI n'est en rien modifié par les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> et demeure applicable. Je tenais à vous rassurer sur ce point.

Certains d'entre vous ont mentionné le fait majoritaire dans les intercommunalités ; c'est le même qui conduirait à l'adoption d'un pacte proche de ce que souhaite la majorité, dans le cas où le pacte serait obligatoire. Si la mise en place de l'EPCI se fait rapidement, l'intercommunalité se trouvera enfermée dans un carcan de fonctionnement, et tout le monde s'en mordra les doigts *a posteriori*. Il faut laisser aux élus une liberté totale, pour qu'ils appréhendent le territoire, les prérogatives, les compétences, les éventuels projets et qu'ils s'entendent en fin de compte sur un projet porté par le plus grand nombre.

**M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.** Cette question a mobilisé le Sénat trois heures durant. L'intention du Gouvernement était de ne pas imposer d'obligation. On ne peut pas répéter à l'envi « liberté locale », ne cesser de dire que l'on fait confiance aux élus locaux, et organiser progressivement un système obligatoire. Cela ne coule pas de source et d'ailleurs, les lignes politiques traditionnelles ont bougé au Sénat, les parlementaires prenant position par rapport aux situations locales ou à l'AMRF, l'Association des maires ruraux de France, qui demande que la conférence des maires soit obligatoire.

Monsieur Chassaigne, figurez-vous que je connais moi aussi des potentats locaux – cela figurera également au compte rendu. Il se trouve que c'est le charme de la décentralisation. Il nous faut être cohérent : soit on donne du pouvoir local et on prend le risque que les choses se passent comme elles doivent se passer ; soit on recentralise et on redevient jacobin et alors, on sera certain que localement, plus personne ne pourra abuser du pouvoir. Une fois de plus, on ne peut pas dire que l'on croit aux libertés locales et chercher à les organiser depuis Paris de façon rigide.

Cet amendement, sous-amendé par le rapporteur, dessine une convergence pour la commission mixte paritaire . La conférence des maires était facultative, le Sénat, pressé par un certain nombre d'associations, a souhaité qu'elle soit rendue obligatoire. Je reste persuadé que si le débat sur le pacte de gouvernance doit être obligatoire, l'adopter doit rester une liberté. Sans quoi nous savons bien comment cela se passera : on prendra une délibération, que l'on appellera « pacte de gouvernance ». Or il faut un peu d'*affectio societatis* et de volonté politique pour que cette chose-là fonctionne. Mais toutes les mesures de la terre ne compenseront jamais les problèmes d'organisation locale.

S'agissant des délais, je suis favorable à leur harmonisation, en séance. Le délai est de six mois pour voter un règlement intérieur dans une collectivité territoriale, quelle qu'elle soit. Certains amendements visent à le porter à neuf mois. Je n'ai pas de religion sur la question, mais je souhaite que le délai soit le même pour le règlement intérieur et pour le pacte de gouvernance – cela simplifiera la tâche des directeurs généraux des services des petites communautés de communes rurales.

Le pacte de gouvernance, faut-il le rappeler, n'est ni le règlement intérieur ni le code général des collectivités territoriales, le CGCT. La loi encadre déjà les relations entre la commune et l'intercommunalité – nous allons d'ailleurs passer notre journée à examiner des amendements qui viseront à les préciser encore davantage. Nous cherchons à donner une base

légale à un pacte, lequel ne pourra jamais déroger à la loi ou au règlement – cela va mieux en le disant –, mais permettra de préciser la relation entre les communes et surtout entre les communes et l’intercommunalité.

Monsieur Pupponi, l’article 1609 *nonies* C ne figure pas dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), mais dans le CGI. Levons dès ce matin cette confusion qui pourrait naître de notre débat : il y a d’un côté le pacte de gouvernance, qui peut prévoir un pacte financier et fiscal, et de l’autre un pacte financier obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines et les EPCI signataires d’un contrat de ville.

**M. François Pupponi.** Mais l’article 1609 *nonies* C ne s’applique pas.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Mes services m’assurent du contraire. Mais si vous pensez qu’un doute peut naître de la confusion entre les deux pactes, nous pouvons tout simplement en séance modifier l’appellation du pacte contenu dans le pacte de gouvernance. En tout état de cause, le Gouvernement ne souhaite pas supprimer l’obligation du pacte financier pour les contrats de ville.

**M. François Pupponi.** Le contrat de ville pour 2014-2020, visé par l’article 1609 *nonies* C du CGI, a été prolongé, mais pas l’obligation du pacte financier. L’un de mes amendements visait à en tenir compte, mais il a été déclaré irrecevable. Un autre tendait à préciser que l’article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi ne concernait pas l’article 1609 *nonies* C, mais il va tomber. Il est devenu impossible d’écrire la loi !

**M. Paul Molac.** Une question à notre rapporteur à propos de son sous-amendement concernant les conseils de développement. Lors des réunions auxquelles nous avons participé, tous les conseillers ont insisté sur le maintien du caractère obligatoire craignant, dans le cas contraire, que certains présidents d’EPCI passent par pertes et profits l’existence même de ces conseils : votre sous-amendement, monsieur le rapporteur, rétablit-il l’obligation de disposer d’un tel conseil ?

**M. Erwan Balanant.** M. Molac m’a volé ma question, non sans virtuosité. (*Sourires.*)

**M. Bruno Questel, rapporteur.** La réponse est non. En revanche, un débat est obligatoire de même qu’un vote après la discussion initiale sur la création de l’intercommunalité.

J’ajoute que, sur le plan national, près de 50 % des conseils de développement qui auraient dû être installés ne l’ont pas été. Rendre obligatoire un dispositif qui, sur le terrain, n’est pas appliqué, ne relève pas de notre façon de voir ni de faire.

**Mme Cécile Untermaier.** Je souscris aux propos du ministre sur l’harmonisation de la durée. Nous proposons quant à nous qu’elle soit de six mois – les élus locaux peuvent le faire et l’urgence est bien réelle.

Je remercie en outre le rapporteur pour son sous-amendement incluant les conditions de l’association des citoyens. C’est là un message important alors que des demandes de proximité et d’écoute se sont fortement fait entendre dans notre pays. Il est donc important que les modalités de prise en compte de la parole citoyenne figurent dans ce texte.

Néanmoins, je regrette que ce dispositif puisse ne jamais voir le jour dès lors que le pacte de gouvernance est facultatif.

**M. Thierry Benoit.** Le sous-amendement de M. Questel est de bonne politique : il faut laisser la possibilité, pour les élus, d'organiser la démocratie dite participative à chaque échelon, communal ou intercommunal. C'est à eux de formuler des propositions organisationnelles afin d'impliquer la société dite civile.

La possibilité d'intégrer ou non les conseils de développement, sous une forme ou sous une autre, constitue une bonne proposition, simple, pragmatique, souple, respectueuse de la liberté des élus locaux.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Je m'engage, monsieur le député Pupponi, à ce que la question que vous soulevez soit traitée en séance publique. J'ajoute que ce n'est pas la disposition du projet de loi qui est invalidante mais son caractère incomplet.

Avis favorable au sous-amendement du rapporteur. Nous questionnons la responsabilité des élus locaux tout en leur faisant confiance. Telles sont la voie et la philosophie de ce texte.

Une fois de plus : vous pouvez rendre tout obligatoire mais ce n'est pas pour cela que la démocratie locale en sera vivifiée. Imaginez que le règlement intérieur de l'Assemblée nationale dispose que vous êtes obligés de produire des comptes rendus de mandat ! Dans la famille de la démocratie représentative, ne soumettons pas les élus locaux à des obligations dont s'exonèrent les élus nationaux.

Avis également favorable à l'amendement de récapitulation et de synthèse CL1073 de M. Houlié.

*La Commission **adopte** le sous-amendement CL1225.*

*Puis, elle **adopte** l'amendement CL1073 ainsi **sous-amendé**.*

*En conséquence, les amendements CL855 et CL856 de M. Jean-François Cesarini, CL721 de M. Vincent Bru, CL1122 de M. Stéphane Baudu, CL719 de M. Vincent Rolland, CL914 de M. Arnaud Viala, CL942 de M. Jean-Philippe Ardouin, CL144 de M. Didier Le Gac, CL459 de Mme Cécile Untermaier, CL590 de M. Robin Reda, CL1123 de Mme Anne Blanc, CL145 de M. Didier Le Gac, CL476 de Mme Cécile Untermaier, CL943 de M. Jean-Philippe Ardouin, CL307 de M. Erwan Balanant, CL729 de Mme Sabine Thillaye, CL873 de M. Pierre Morel-À-L'Huissier, CL659 de M. Vincent Bru, CL1098 de M. Stéphane Baudu, CL1004 de Mme Sophie Mette, CL660 de M. Vincent Bru, CL1099 de Mme Anne Blanc, CL857 et CL858 de M. Jean-François Cesarini, CL591 de M. Robin Reda, CL661 de M. Vincent Bru, CL1100 de M. Stéphane Baudu, CL1092 de Mme Pascale Fontenel-Personne, CL874 de M. Pierre Morel-À-L'Huissier, CL592 de M. Robin Reda, CL409 de M. Stéphane Buchou, CL184 de M. François Pupponi, CL189 de Mme Marie-France Lorho, CL311 de Mme Marie-Pierre Rixain, CL319 de M. André Chassaigne, CL520 de Mme Valérie Bazin-Malgras, CL547 de Mme Emmanuelle Anthoine, CL565 de M. Xavier Breton, CL723 de M. Vincent Rolland, CL762 de Mme Agnès Thill, CL475 de Mme Cécile Untermaier, CL662 de Mme Élodie Jacquier-Laforge, CL741 de M. Rémy Rebeyrotte, CL859 de M. Jean-François Cesarini, CL 959 de M. Stéphane Baudu, CL1101 de Mme Anne Blanc,*

*CL518 de M. Charles de Courson, CL1102 de M. Stéphane Baudu, CL860 de M. Jean-François Cesarini, CL1103 de Mme Anne Blanc, CL1104 de M. Stéphane Baudu, CL663 de M. Vincent Bru et CL207 de M. Alain Perea tombent.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CL1151 de M. Sacha Houlié.*

**M. Sacha Houlié.** Il vise à rendre obligatoire la conférence des maires.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Avis favorable.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Comme avec le précédent amendement, l'éventuelle adoption de celui-ci fera tomber un grand nombre des suivants.

**M. Raphaël Schellenberger.** En travaillant de la sorte et avec un tel rythme, nous aurons terminé l'examen du texte ce soir... Si l'adoption d'un amendement en fait tomber trente...

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Initialement, il n'y avait qu'un amendement, qui récrivait intégralement l'article et dont l'adoption aurait fait tomber non pas quarante amendements mais plus du double. Comme je veille à ce que les débats aient lieu, j'ai tenu à ce qu'il y ait deux amendements.

**M. Raphaël Schellenberger.** Sur le fond, nous mettons le doigt sur une incohérence de la majorité qui, d'ailleurs, se répètera.

Il est toujours possible de citer Tocqueville et d'évoquer les libertés locales mais il n'en reste pas moins qu'il faut plier sous un joug : bâtir un compromis ou un consensus politique au sein du groupe majoritaire.

Vous êtes d'accord pour conférer des libertés locales en matière de gouvernance mais la conférence des maires, elle, doit être obligatoire, fonctionner d'une seule manière, à partir d'un format unique et rigide.

Je pense quant à moi que, en l'occurrence et comme avec le pacte de gouvernance, un régime de liberté s'impose, par exemple à travers un assouplissement des conditions de constitution d'une majorité. Pourquoi ne pas imaginer qu'une minorité puisse demander l'institution d'une conférence des maires ? En aucun cas celle-ci ne doit être obligatoire alors qu'elle serait inutile dans un certain nombre de territoires.

Je regrette également que mon amendement CL220 ne soit pas discuté : plutôt que de faire de la conférence des maires un outil rigide, j'aurais souhaité que les EPCI puissent vraiment se l'approprier en permettant à ceux qui en feraient le choix de confier à celle-ci de véritables compétences, notamment si l'EPCI devait être constitué à partir du transfert de certaines compétences sensibles. Les élus décideraient ainsi de s'organiser d'une façon particulière en lui confiant qui un pouvoir de blocage, qui un pouvoir d'initiative, qui un pouvoir de pilotage. Malheureusement, cet amendement tombera. La conférence des maires sera certes obligatoire mais elle sera aussi et surtout une coquille vide.

**M. Arnaud Viala.** Parmi nos amendements qui s'apprêtent à tomber, certains visaient au contraire à maintenir le caractère facultatif de la conférence des maires.

La question se pose en raison, d'une part, de l'agrandissement des périmètres intercommunautaires depuis le vote d'un certain nombre de lois, sur lequel nous ne reviendrons pas – il est ainsi devenu quasiment impossible d'avoir un bureau composé de tous les maires, comme telle était à peu près partout la règle – et, d'autre part, de la rigidification des règles locales d'accords alors qu'elles permettaient une représentation assez souple des communes avec des représentants de chaque partie du territoire.

N'ajoutons donc pas des rigidités supplémentaires alors qu'il s'agit de restituer aux élus locaux leur liberté d'organisation et de gouvernance !

L'intercommunalité française arrive à un stade de maturité permettant que chaque EPCI détermine librement la manière dont il incarne les identités, les singularités, les particularités communales au sein de ces instances et à travers son travail.

Nous sommes absolument opposés au caractère obligatoire de la conférence des maires.

**M. Erwan Balanant.** Comme mes collègues, madame la présidente, je pense que nous devons prendre le temps de débattre. Deux amendements qui en font tomber quatre-vingts, c'est quelque peu gênant alors que les enjeux sont importants, le ministre Lecornu doit l'admettre, tant les citoyens et les maires attendent ce texte. S'il n'est pas possible d'avoir ce débat au sein de la commission des Lois, c'est problématique. Je vous demande donc de faire preuve de bienveillance, madame la présidente...

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** C'est le cas !

**M. Erwan Balanant.** ...certes, mais il en faut peut-être encore un peu plus !

L'argument selon lequel l'obligation ne s'impose pas faute d'un bon fonctionnement est surprenant : ce n'est pas parce que quelque chose ne fonctionne pas qu'une suppression s'impose !

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Ce n'est pas ce que nous faisons.

**M. Erwan Balanant.** Dans ces conditions, la loi sur la parité n'aurait jamais vu le jour puisque la parité n'était pas effective avant que la loi ne l'impose !

Sur le plan de la démocratie locale, un certain nombre d'outils doivent être obligatoires, dont le conseil de développement et la conférence des maires. Ce sont là de beaux outils comme en atteste, chez moi, le « bureau des maires », qui ressemble fort à cette dernière. Rien ne dit, puisque son existence est facultative, qu'il ne sera d'ailleurs pas supprimé par un autre président d'EPCI à l'occasion d'une alternance politique, ce qui serait dommageable.

Nous avons besoin de cadres, qui sont en l'occurrence suffisamment souples : il n'y a rien de coercitif à faire en sorte que les maires se rencontrent régulièrement au sein d'un EPCI ! Une telle obligation est de bonne politique.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Comme mes collègues, je tiens à souligner le caractère problématique de cette obligation, notamment sur des territoires ruraux de faible densité démographique, où il est déjà très compliqué de réunir le quorum pour la première réunion budgétaire.

L'obligation d'instaurer une conférence des maires revient à créer une usine à gaz dont le fonctionnement risque d'être très compliqué. De plus, et c'est le plus problématique, la conférence des maires peut être psychologiquement perçue comme une opposition, une concurrence à l'EPCI. C'est le contraire même des conséquences qui auraient dû être tirées de la loi NOTRe avec un mauvais regroupement intercommunal. Cela ne facilitera en rien le fonctionnement des intercommunalités telles qu'elles sont aujourd'hui. Sur le terrain, notamment en milieu rural, les *casus belli* se multiplieront et les problèmes de fonctionnement seront très lourds. On ne mesure pas assez les conséquences d'une telle obligation. Je nous exhorte tous à bien réfléchir sur ses impacts avant le débat en séance publique.

**M. Paul Molac.** Je tiens à rassurer mes collègues. Comme l'a dit M. Balanant, nos EPCI comprennent des conseils des maires sans que la loi y soit pour quelque chose. Que ce soit à Redon ou à Ploërmel, ils fonctionnent bien.

Je fais partie d'une école qui prône l'équilibre, lequel naît de l'harmonie, ce qui implique la discussion, où les rapports de force finissent par s'annuler au profit de l'intérêt général.

Cette mesure me paraît plutôt intéressante.

**M. Jérôme Nury.** La conférence des maires doit être à mon sens facultative : il faut en effet faire confiance à ces derniers, de même qu'à tous les élus locaux. Au sein des intercommunalités, c'est tout de même la gestion consensuelle qui domine et non les rapports de force.

L'organisation de la conférence des maires doit être libre, au point qu'il soit possible de lui adjoindre d'autres acteurs car elle est très fermée, très autocentrée. Si elle doit permettre la définition d'une stratégie territoriale, il serait intelligent d'y adjoindre notamment les vice-présidents de l'intercommunalité qui, en l'état, n'y siègent pas. De surcroît, il serait possible d'y adjoindre les présidents des syndicats intercommunaux gérant l'eau, l'assainissement, les écoles mais, aussi, les conseillers départementaux. C'est d'ailleurs pourquoi j'ai déposé un amendement – qui ne sera donc pas discuté – pour parler plutôt de la « conférences des territoires ».

**M. Rémy Rebeyrotte.** Dans le rapport qu'Arnaud Viala et moi-même avons présenté, nous soulignons que les territoires où des conférences de maires sont organisées – c'est le cas de 75 % d'entre eux – fonctionnent mieux que ceux qui ne disposent pas d'une telle instance.

La conférence ou le conseil des maires permet de disposer d'un véritable conseil d'orientation. Il ne s'agit pas de se réunir tous les jours mais d'avoir un outil qui permette aux maires d'affirmer leur rôle originel en matière d'intercommunalités – l'intercommunalité, ce n'est pas la supra-communalité – et où les orientations choisies fondent l'esprit, le territoire et les compétences de l'intercommunalité.

Un tel travail d'orientation n'existe pas au sein des bureaux ni au sein des conseils communautaires, où l'on délibère à partir d'un ordre du jour très précis qui emporte des conséquences juridiques. En l'occurrence, je suis très attaché au caractère obligatoire de ce conseil des territoires, de ce conseil d'orientation piloté par les maires au service du territoire.

Pourquoi sommes-nous amenés à délibérer ? Parce que tout ne fonctionne pas très bien partout et que, dans certains cas, l'esprit communautaire doit être rappelé en faisant en sorte que les communes s'y retrouvent.

**M. Pascal Brindeau.** La conférence ou le conseil des maires, appelons-le comme on veut, vise à essayer de régler la question de la place des maires qui ne sont pas membres d'un exécutif au sein d'un EPCI. Les situations diffèrent bien entendu grandement selon que ce dernier comprend un nombre réduit de communes ou qu'il est de taille XXL, avec plus de cinquante communes. Cette affaire-là est donc très compliquée à traiter.

Lorsque le nombre de communes est important, une telle conférence voit très naturellement le jour. Aujourd'hui, la plupart des communautés dites XXL disposent de ce type d'instance où les maires se réunissent *intuitu personae*, abstraction faite de leurs éventuelles fonctions exécutives dans l'EPCI. Dans le même esprit, ces communautés installent des logiques de pôles territoriaux pour essayer de maintenir des équilibres.

Le caractère obligatoire ne correspond pas vraiment à l'esprit de la loi. Même si je sais que le ministre n'y est pas très attaché, l'idée d'un seuil me semblerait utile pour que ce caractère soit affirmé. La multiplication des instances ne me semble en effet pas très opportune dans un EPCI d'une vingtaine de communes. De toute façon, de telles réunions ont lieu, d'une manière souvent plus informelle.

**M. Vincent Bru.** Nous étions favorables au caractère obligatoire du pacte de gouvernance. Cela n'a pas été retenu mais nous reprenons l'argument du ministre : au nom de la liberté, nous pensons que la conférence des maires doit être, elle, facultative, 20 % des communes pouvant selon nous en demander la création.

Mon intercommunalité, « XXXL », compte 158 communes et il est très difficile de réunir l'ensemble des maires. Ils ne siègent évidemment pas au bureau et ils ne sont pas vice-présidents, tant s'en faut ! Nous pensons qu'un tel outil doit être mis à la disposition des élus sans qu'il soit pour autant obligatoire. Il faudrait que 20 % des maires puissent demander la création d'une telle conférence.

**M. André Chassaing.** D'aucuns penseront que je suis un adepte des soviets : je pense que le caractère obligatoire de la conférence des maires est une bonne chose.

J'ai écouté les arguments des uns et des autres et je ne considère pas que les relations avec l'EPCI en seraient complexifiées. Argument supplémentaire en faveur de ce caractère obligatoire : c'est un lieu où la parole pourrait se libérer car bien souvent les réunions du conseil communautaire ne favorisent pas la libre expression.

Nous avons ainsi déposé un amendement proposant une coprésidence alternée de la conférence des maires de manière que le lien soit effectif entre le président de l'EPCI et une personne qui pourrait être désignée parmi les maires, en alternance, pour présider les réunions.

**M. Thierry Benoit.** Je suis toujours étonné lorsque l'on veut contraindre les élus locaux à créer une organisation pour qu'ils discutent et se comprennent. Par nature, la démocratie responsabilise les élus sur le plan local, communal donc intercommunal, notamment le premier d'entre eux, qui est le maire, et dont la première qualité est de pouvoir se tourner vers l'autre pour travailler avec lui. C'est en tout cas ainsi que j'ai été

politiquement éduqué : il faut savoir travailler avec l'autre, quelle que soit sa sensibilité politique. Dans ma circonscription, aux Marches de Bretagne, cela fait trente ans que les élus font preuve d'une volonté commune pour travailler ensemble. Nous essayons, même si cela ne va pas sans difficulté, de faire abstraction des étiquettes et des sensibilités.

Les électeurs remercient vite un élu qui ne saurait se tourner vers les autres. Que ces organisations locales soient facultatives, c'est le meilleur service que l'on puisse rendre aux élus locaux et aux premiers d'entre eux, les maires !

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Ce texte vise initialement à replacer le maire et la commune au cœur du dispositif.

Lors du Grand Débat, le Président de la République a échangé pendant 96 heures avec les maires de France et de Navarre. Il les a écoutés et il connaît les difficultés d'exercice d'un tel mandat, notamment au sein des intercommunalités.

Suite à la loi NOTRe, la capacité d'action des maires s'est distendue au sein des territoires intercommunaux tels qu'ils existaient ou préexistaient. Qu'est-ce que l'intercommunalité sinon un outil au service des municipalités et des maires ? Rien d'autre ! Ce n'est pas une collectivité locale et nous ne souhaitons pas qu'il en soit autrement.

Replacer les maires au cœur de la gouvernance des EPCI, c'est replacer les communes au cœur de l'administration de notre République.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Cet amendement a lui aussi le mérite d'esquisser une synthèse avec les travaux du Sénat. M. le député Schellenberger se montre taquin lorsqu'il assure qu'il s'agit de trouver un compromis au sein du groupe majoritaire. Non, il s'agit surtout de parvenir à une synthèse avec le groupe LR du Sénat, notamment avec la commission présidée par Philippe Bas, qui a souhaité que la conférence des maires ait un caractère obligatoire. Il faut donc commencer à réfléchir à une convergence afin d'éviter une opposition inutile. Vous conviendrez, monsieur le député Schellenberger, qu'il serait bien dommage de s'opposer au président Bas...

Je suis tocquevillien. Initialement, le caractère obligatoire ne figurait pas dans le texte du Gouvernement, je n'y reviens pas. Le député Houlié et quelques autres ont proposé des avancées après les débats sénatoriaux mais, aussi, après les contributions de l'Association des maires de France – laquelle est présidée, monsieur Schellenberger, par M. Baroin. L'Association des maires ruraux de France, quant à elle, demande un tel caractère obligatoire. Il faut donc le savoir et l'entendre.

Au-delà de la doctrine, interrogeons-nous sur la nature d'une telle obligation. L'amendement dispose que la conférence se réunit « dans la limite de deux réunions par an », ce qui me semble raisonnable. De plus, entre nous, si un maire ne souhaite pas y assister, nous ne lui enverrons pas les gendarmes ! L'amendement de M. Houlié a le mérite d'œuvrer à un consensus que certains attendent.

J'entends bien vos propos, notamment ceux des députés bretons : ces dispositions ne sont pas destinées aux territoires où tout fonctionne bien mais à ceux où le fonctionnement est plus problématique. Nous devons tous prendre un stylo pour écrire la loi et, par définition, nous devons proposer un cadre général afin de régler des situations locales. Nous aurons encore l'occasion de voir combien cela n'est pas évident.

Enfin, monsieur le député Nury, cette conférence des maires peut accueillir qui les maires et présidents d'intercommunalités souhaitent accueillir. Faut-il prévoir dans la loi les présidents de syndicats, les conseillers départementaux, etc. ? Je ne le crois pas. La conférence des maires intéresse ces derniers et, à mon avis, ils peuvent recevoir n'importe qui, y compris un membre du corps préfectoral, ils peuvent ouvrir ou non la conférence à la presse, bref, les acteurs locaux ont la faculté de s'organiser.

Avis favorable à cet amendement.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Vous dites, monsieur le ministre, que la conférence se réunira deux fois par an.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Au minimum.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Tel que l'amendement est rédigé, ce n'est pas le cas : « Elle se réunit, sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, dans la limite de deux réunions par an, à la demande d'un tiers des maires ».

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Deux réunions, au minimum, sont obligatoires.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Cela peut être beaucoup plus.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Mais cela n'est pas obligatoire.

*La Commission adopte l'amendement CL1151.*

*En conséquence, les amendements CL288 de M. Jérôme Nury, CL220 de M. Raphaël Schellenberger, CL915 de M. Arnaud Viala, CL221 de M. Raphaël Schellenberger, CL664 de M. Vincent Bru, CL413 de Mme Martine Wonner, CL1105 de Mme Anne Blanc, CL1124 de M. Stéphane Baudu, CL136 de M. Christophe di Pompeo, CL778 de Mme Agnès Thill, CL320 de M. Stéphane Peu, CL533 de Mme Annaïg Le Meur, CL1 de M. Martial Saddier, CL779 de Mme Agnès Thill, CL918 de M. Arnaud Viala, CL940 de M. Jean-Philippe Ardouin, CL665 de M. Vincent Bru, CL354 de M. Fabien Lainé, CL882 de Mme Christine Pires Beaune, CL916 de M. Arnaud Viala et CL146 de M. Didier Le Gac tombent.*

*Puis, la Commission adopte l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

**Article 1<sup>er</sup> bis** (art. L. 3633-2 du code général des collectivités territoriales) :  
*Renforcement des prérogatives de la conférence métropolitaine rassemblant les maires des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon*

*La Commission adopte l'article 1<sup>er</sup> bis sans modification.*

**Après l'article 1<sup>er</sup> bis**

*La Commission examine l'amendement CL895 de M. Éric Diard.*

**M. Éric Diard.** À des fins d'équité entre la métropole de Lyon et celle d'Aix-Marseille Provence, cet amendement vise à renforcer les prérogatives de la conférence métropolitaine des maires de la seconde de la même manière que l'article 1<sup>er</sup> bis, introduit au Sénat, renforce les prérogatives de la conférence métropolitaine des maires de la première.

Par cet amendement, qui est presque de cohérence, il s'agit de mieux intégrer les maires aux processus de décision de la métropole.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Vous oubliez la quelque vingtaine d'autres métropoles qui est soumise aux mêmes réglementations que celle de Marseille – ce qui n'est pas le cas de celle de Lyon, établissement public à part.

Je vous demande donc de bien vouloir retirer votre amendement, sinon, avis défavorable.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Comme je l'ai dit hier soir en préambule à l'examen du texte, nous n'ouvrons pas la question des métropoles et des communautés urbaines. Les aménagements prévus dans le texte concernent la métropole de Lyon qui, précisément, n'est pas un établissement public mais une collectivité territoriale *sui generis*. Nous sommes contraints d'en passer par la loi car si les adaptations générales concernant les EPCI s'appliquent également à la métropole de Marseille, ce n'est pas le cas pour celles qui concernent la métropole de Lyon où, *expressis verbis*, il faut une inscription particulière.

Je vous demande donc de bien vouloir retirer votre amendement.

*L'amendement est retiré.*

**Article 1<sup>er</sup> ter A** (art. L. 3633-3 du code général des collectivités territoriales) :  
*Allongement à neuf mois du délai d'élaboration du pacte de cohérence métropolitain de la métropole de Lyon*

*La Commission adopte l'article 1<sup>er</sup> ter A sans modification.*

**Article 1<sup>er</sup> ter B** (art. L. 3631-5 du code général des collectivités territoriales) :  
*Modalités d'élection des membres de la commission permanente de la métropole de Lyon*

*La Commission adopte l'article 1<sup>er</sup> ter B sans modification.*

**Article 1<sup>er</sup> ter** (art. L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales) :  
*Modalités de désignation des vice-présidents des bureaux des EPCI*

*La Commission examine les amendements identiques CL1152 du rapporteur, CL169 de M. Pascal Lavergne, CL208 de M. Alain Perea, CL222 de M. Raphaël Schellenberger, CL321 de M. Stéphane Peu, CL811 de M. Vincent Bru, CL919 de M. Arnaud Viala, CL1041 de M. Sacha Houlié et CL1130 de M. Stéphane Baudu.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Il s'agit de revenir sur un dispositif adopté au Sénat en premier lecture visant à élire les vice-présidents du bureau d'intercommunalité au scrutin de liste à la majorité absolue sans panachage, ni vote préférentiel.

D'une part, l'établissement de la liste peut s'avérer complexe dans certains EPCI, d'autre part, le scrutin de liste pourrait avoir pour conséquence une sous-représentation des communes membres de plus petite taille, les communes centres étant par définition plus représentées par des femmes en raison de la parité.

En conséquence je vous demande de bien vouloir supprimer l'article 1<sup>er</sup> *ter*.

**M. Pascal Lavergne.** L'élection des vice-présidents au scrutin uninominal permet en effet de maintenir un certain équilibre territorial et de préserver le contexte historique du territoire. Les élus doivent être libres du choix des critères retenus pour constituer l'organe exécutif de leur intercommunalité.

**M. Alain Perea, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.** L'amendement identique CL208 est défendu.

**M. Raphaël Schellenberger.** L'organisation d'un scrutin majoritaire pour la désignation de l'exécutif intercommunal serait absolument contraire aux objectifs de l'article 1<sup>er</sup> créant un pacte de gouvernance. Nous sommes donc défavorables au scrutin de liste.

**M. André Chassaigne.** Je suis également très opposé aux scrutins de liste car ils conduiront les élus qui veulent être vice-présidents à aller manger dans la main du président élu. C'est ainsi que cela se passera.

Certes, aujourd'hui, la procédure est très longue car on vote pour les vice-présidents les uns après les autres mais cela permet de faire émerger des individualités, des élus, des maires très motivés pour travailler sur le plan de l'intercommunalité. Cette vie démocratique est riche, même si elle peut prendre des heures.

J'ajoute que dans les intercommunalités des territoires ruraux, où l'on ignore les postures partisans, un travail collectif est élaboré. Il ne faut pas y introduire des blocages dont les conséquences seront négatives.

**M. Vincent Bru.** Nous sommes d'accord avec l'amendement du rapporteur. Le scrutin de liste aboutirait à mettre à l'écart les élus des petites communes. Laissons-les tenter leur chance et être candidats s'ils le souhaitent ! Pour les bureaux des intercommunalités, c'est un enrichissement.

**M. Arnaud Viala.** Je souscris entièrement aux propos du rapporteur. La sous-représentation des communes les plus petites, *a fortiori* dans les EPCI où deux scrutins coexistent pour la désignation des élus intercommunaux suite aux élections municipales, serait dramatique.

**M. Sacha Houlié.** Pourquoi le Sénat a-t-il voté une disposition qui paraît aussi inepte ? Il s'est avisé que la désignation des vice-présidents prend un temps considérable dans le cadre de la première réunion, celle des EPCI, et il a cherché à simplifier les procédures. La solution proposée étant pire que le mal, nous sommes je crois unanimes à vouloir supprimer ce dispositif.

**M. Stéphane Baudu.** La Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est favorable à la suppression de cet article qui ne permet pas le pluralisme des expressions, notamment, de celles des petites communes.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Je me suis exprimé hier soir à ce sujet et je ne comprends toujours pas pourquoi le Sénat a souhaité un tel dispositif. Sa suppression montrera que l'Assemblée nationale a mieux défendu la ruralité que ce dernier.

Avis très favorable à l'ensemble de ces amendements.

**Mme Cécile Untermaier.** Cet argument est en effet très important.

Je ne pense pas qu'il soit néanmoins possible de parler d'ineptie, le terme étant un peu fort. Derrière cette proposition, c'est en effet la question de la parité qui est posée, à laquelle je suis très sensible.

Toutefois, il faut être pragmatique. Les communautés de commune et les communes travaillent différemment de ce que l'on peut imaginer depuis Paris. Le groupe Socialistes et apparentés soutiendra l'amendement du rapporteur.

**Mme Émilie Chalas.** Je soutiens aussi très fortement cet amendement car dans les territoires, y compris métropolitains, les équilibres de gouvernance entre les grandes et les plus petites communes méritent que les exécutifs soient repensés de façon à travailler différemment.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Le groupe Libertés et Territoires est très favorable à l'amendement du rapporteur.

*La Commission adopte ces amendements.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> ter est supprimé et les amendements CL559 de Mme Laurence Gayte, CL150 de Mme Albane Gaillot, CL149 de M. Didier Le Gac, CL534 de Mme Annaïg Le Meur, CL 945 de Mme Laurence Trastour-Isnart et CL981 de M. Sébastien Huyghe tombent.*

**Article 2** (art. L. 273-3, L. 273-9, L. 273-11 et L. 273-12 du code électoral et art. L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales) : *Renouvellement des conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants en cas de cessation des fonctions du maire*

*La Commission est saisie de l'amendement CL1153 du rapporteur.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Le dispositif adopté par le Sénat en première lecture aurait pour conséquence que le conseiller communautaire ne serait pas forcément conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement, ce qui est tout simplement contraire au droit électoral et ne saurait donc être accepté.

Je vous demande de supprimer l'alinéa 2.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Comme je l'ai dit à la sénatrice Primas en séance, avec une telle rédaction, des conseillers communautaires pourraient ne pas être conseillers municipaux, ce qui paraît impensable.

Avis favorable à cette suppression.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite les amendements CL982 et CL983 de M. Sébastien Huyghe.*

**M. Sébastien Huyghe.** Depuis 2014, les électeurs des communes de plus de 1 000 habitants désignent conjointement, par le même bulletin de vote, leurs représentants au conseil municipal et au sein de l'EPCI.

La législation actuelle conduit à ce que la tête de liste pour l'élection municipale, qui a vocation à devenir maire, soit également celle de l'élection pour l'assemblée communautaire. Or, certains maires ne souhaitent pas nécessairement siéger au sein de l'EPCI, notamment dans les petites communes parties prenantes d'importantes intercommunalités. L'activité d'un élu peut être en effet particulièrement chronophage et certaines équipes municipales peuvent choisir de répartir les rôles et les tâches.

Dans plusieurs communes de ma circonscription, les futures équipes municipales ont ainsi placé en tête de liste la personne qui allait représenter la commune dans les métropoles et, en deuxième position, celle qui avait vocation à devenir maire, afin de contourner cette obligation.

Je vous propose donc que les têtes de liste aux élections municipales puissent ne pas figurer en tête de liste pour l'élection au sein de l'EPCI dans les communes représentées par un seul délégué.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Avis défavorable à ces deux amendements car la philosophie de ce projet consiste à replacer le maire au cœur des acteurs de l'intercommunalité pour le compte de sa commune.

Nous avons tous connu le scénario que vous décrivez sur nos territoires mais le droit commun permet aux acteurs locaux et aux élus municipaux de s'arranger sans qu'il soit nécessaire d'institutionnaliser cette forme de dérogation.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Même avis que le rapporteur. Je sais ce qu'il en est de ces situations locales mais une modification du droit nuirait plus à la philosophie de ce texte qu'elle ne l'améliorerait. Je vous renvoie à notre discussion d'hier soir.

**M. Sébastien Huyghe.** Je suis très surpris car il me paraissait intéressant de faire coïncider le droit et la volonté des équipes municipales en assouplissant les règles. La répartition des tâches au sein des futures équipes municipales aurait été de bonne politique, de même qu'une approche au plus près de la réalité des choses.

Dans ces petites communes, des personnes s'engagent tout en exerçant parallèlement une profession. Ce ne sont pas des professionnels de la politique.

*La Commission rejette successivement les deux amendements.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL896 de M. Éric Diard.*

**M. Éric Diard.** Cet amendement rédactionnel vise à ajouter « de la commune concernée » après les mots « les conseillers communautaires ».

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement.*

*La Commission examine l'amendement CL984 de M. Sébastien Huyghe.*

**M. Sébastien Huyghe.** Il importe de proposer de la flexibilité aux communes rurales et à leurs élus, en leur permettant notamment de répartir entre eux la charge de travail. Loin de faciliter leur mission, la loi actuelle contraint nombre de conseils municipaux à procéder à de multiples démissions, afin de permettre à l' élu désigné d'accéder aux fonctions de conseiller communautaire. Il est donc proposé de laisser aux élus des communes de moins de 1 000 habitants la possibilité de choisir ce dernier par un vote.

Dans la lignée des deux amendements que j'ai défendus précédemment, le présent amendement est issu de la réalité du terrain.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je ne peux qu'émettre un avis défavorable à cette proposition qui met à mal le principe de l'avancement à l'aune de l'ordre du tableau et des résultats des élections.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** C'est une des avancées auxquelles nous sommes parvenus au terme de discussions et de coproductions, sur le texte puis au Sénat. Si nous remettons le maire au cœur de l'intercommunalité, nous repartons de l'ordre du tableau. Le maire est alors automatiquement conseiller communautaire. S'il ne le souhaite pas, il démissionne et est remplacé par son premier adjoint, qui peut également démissionner et être remplacé par son adjoint.

Le dispositif vaut ce qu'il vaut, mais il a le mérite de la clarté. Simple à comprendre, il acte bien que c'est la commune qui délègue son conseiller communautaire. Certes, on peut considérer le vote au sein du conseil municipal comme une véritable souplesse, mais nous souhaitons précisément revenir sur ce dispositif car il ne fonctionnait pas bien.

Je vous propose donc de retirer votre amendement, pour garder le principe d'un avancement en fonction de l'ordre du tableau.

**M. Sébastien Huyghe.** Je maintiens l'amendement. Le projet de loi oblige les conseils municipaux à recourir à des subterfuges pour arriver au résultat final, alors que le vote au sein du conseil municipal présente davantage de souplesse.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL1014 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL1154 du rapporteur.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Cet amendement vise à supprimer le II de l'article 2, introduit par le Sénat, qui semble déjà satisfait par le droit existant.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

**Article 2 bis A** (art. L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales) :  
*Élection d'un nouveau suppléant au conseil de communauté d'un EPCI*

*La Commission examine l'amendement de suppression CL1155 du rapporteur.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Cet article est inutile car la loi pourvoit déjà au cas où il n'y a plus de suivant de liste pour remplacer un conseiller communautaire.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 2 bis A est supprimé et l'amendement CL513 de M. Francis Vercamer tombe.*

**Article 2 ter** (art. 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) : *Abrogation des dispositions prévoyant l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct*

*La Commission adopte l'article 2 ter sans modification.*

**Article 3** (art. L. 5211-40-1 du code général des collectivités territoriales) : *Remplacement d'un conseiller communautaire par un autre conseiller municipal de la même commune au sein des commissions*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL1015 du rapporteur.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL495 de M. Lionel Causse.*

**M. Lionel Causse.** Cet amendement permet au conseiller municipal de choisir lui-même son remplaçant, à la place du maire. Ce dispositif me semble plus respectueux des conseillers municipaux, notamment d'opposition.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Il s'agit là d'exercer une responsabilité de la fonction de maire. Rien n'interdit d'ailleurs au maire de choisir un élu municipal dans l'opposition. Je parle d'expérience, puisque j'ai fait un tel choix en 2001.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Dans l'esprit initial du texte, le « verrou du maire » vaut pour les communes de moins de 1 000 habitants. Des difficultés peuvent certes apparaître dans les communes de plus de 1 000 habitants s'agissant des conseillers municipaux d'opposition. Il est toutefois nécessaire de maintenir un verrou car si tous les conseillers municipaux participent aux commissions communautaires, celles-ci seront pléthoriques.

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit la désignation d'un titulaire et d'un suppléant. S'ils sont tous deux empêchés, le projet de loi introduit une souplesse, en autorisant une autre personne à suivre les débats de la commission, sans participer au vote. Il s'agit non pas de doubler la représentation institutionnelle de la commune dans l'EPCI, mais de proposer un dispositif qui aide à faire circuler l'information. On voit mal comment cela serait possible avec un conseiller municipal que le maire n'aurait pas choisi.

Je vous suggère donc, monsieur Causse, de retirer votre amendement, même si je comprends votre interrogation pour les communes de plus de 1 000 habitants. Le présent dispositif vise cependant les communes rurales.

**M. Lionel Causse.** Ayant entendu les explications de M. le ministre, je retire mon amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CL965 de M. Stéphane Baudu.*

**M. Stéphane Baudu.** Le présent amendement vise à supprimer les alinéas 5 et 6 de l'article 3.

Le fait d'autoriser la présence lors des commissions communautaires d'autres conseillers municipaux, au motif qu'ils sont titulaires d'une délégation du maire d'une des communes membres tend à compliquer, voire à déstabiliser le fonctionnement de ces commissions. Même si les votes sont peu fréquents dans ces commissions et que le conseiller municipal n'a qu'une voix délibérative, les commissions communautaires peuvent devenir pléthoriques, M. le ministre l'a dit. À la fin de la mandature, elles pourraient comprendre davantage de conseillers municipaux que de conseillers communautaires, désignés par leurs communes pour siéger.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Les conseillers municipaux n'auront pas voix délibérative. Il faut laisser cette faculté, qui existe déjà dans nombre de territoires, s'opérer de manière paisible et structurée. Je suis donc désolé de devoir donner un avis défavorable.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Il s'agit en effet de donner une base légale à une bonne pratique, que l'on rencontre dans certaines intercommunalités. Une commune rurale, qui a désigné un titulaire et un suppléant, ne peut être représentée aux cinq ou six commissions, voire davantage, de l'EPCI. Le projet de loi permet simplement à l'adjoint au maire de la commune en charge des travaux de participer à la commission travaux de l'intercommunalité, si le maire en est d'accord. Il facilite ainsi la circulation de l'information.

Dans le règlement intérieur comme dans le pacte de gouvernance, les élus pourront toujours organiser les modalités de cette participation. Du moins aurons-nous donné une base légale au dispositif pour faire en sorte que, si un contentieux intervient, la présence d'un conseiller municipal dans la commission ne soit pas sanctionnée. Aujourd'hui, celle-ci se pratique déjà : il s'agit donc de sécuriser les pratiques qui existent et de remédier à une faiblesse juridique.

**M. Erwan Balanant.** Contrairement à mon collègue Stéphane Baudu, je considère que le dispositif est intéressant, puisqu'il régularise une pratique fréquente dans les territoires. Dans l'une des deux intercommunalités que compte ma circonscription, il y a eu un contentieux sur ce sujet, en raison d'un flou juridique. Autoriser la présence de conseillers municipaux me semble être une bonne idée.

De plus, c'est un élément qui permet de rétablir un peu de parité dans les commissions ainsi que de la diversité parmi les conseillers municipaux. Dans certains endroits, ce n'est pas la majorité qui siège, car un accord a été trouvé au sein du conseil afin d'assurer les équilibres. Parce que l'article 3 sécurise des pratiques qui existent déjà, il nous faut voter contre cet amendement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL1016 du rapporteur.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL190 de Mme Marie-France Lorho.*

**Mme Marie-France Lorho.** Le projet de loi vise à légitimer la place et le rôle de représentativité que jouent les élus locaux dans leur commune.

Cet amendement prévoit le remplacement d'un membre d'une commission par un conseiller municipal. Si celui-ci ne pourra pas voter lors des commissions de travail mises en place par les EPCI, sa présence est déterminante pour tisser des liens entre les collectivités et ces superstructures. Pour témoigner de ma considération pour le rôle des élus locaux, je propose que le maire puisse lui-même choisir quel conseiller municipal sera le plus à même de représenter la collectivité à l'occasion de ces commissions. L'instauration d'une telle personnalité, représentative de la ville, constitue une mesure cohérente attestant de la volonté de créer une véritable subsidiarité au sein de notre territoire.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Madame Lorho, par votre amendement, vous remplacez le maître mot de ce projet de loi, « liberté », par « rigidité ». Avis défavorable.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Nous ne devons pas tout mélanger.

Il existe, d'un côté, les conseillers communautaires, qui représentent les communes au sein de l'EPCI. Une fois élus, soit par l'ordre du tableau, soit par fléchage, ils représentent l'intercommunalité et l'intérêt général communautaire. C'est pourquoi un vice-président en charge d'un domaine en devient responsable pour toute l'intercommunalité, non pour son seul territoire. Nous ne pouvons y déroger. Un conseiller communautaire ne se rend à une commission que si sa participation correspond à un principe de proportionnalité, par exemple en fonction du poids démographique des différentes communes.

De l'autre côté, nous introduisons une disposition selon laquelle les conseillers municipaux, sur décision du maire, peuvent se rendre en commission sans voix délibérative pour se tenir au courant des débats qui s'y déroulent. On organise en quelque sorte le public de la commission car il est essentiel de rapprocher la population des décisions. Dans les villages ruraux, les conseillers municipaux sont la représentation immédiate de la population.

On ne peut pas mélanger les deux, et faire en sorte que le maire commence à composer lui-même les commissions communautaires et choisir qui aura voix délibérative. De plus, ce dispositif ne serait pas constitutionnel, car il méconnaîtrait les principes de proportionnalité et de représentation de toutes les communes.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

**Article 3 bis** (art. L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales) :  
*Accords locaux de répartition des sièges au sein des conseils communautaires*

*La Commission est saisie des amendements identiques CL1156 du rapporteur et CL1043 de M. Sacha Houlié.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Les dispositions que le Sénat a adoptées prévoient qu'un accord local de répartition des sièges au sein d'un conseil exécutif peut compenser la règle des 20 % d'écart entre la démographie de la commune et le nombre de sièges, qui fait l'objet d'une jurisprudence constante et intangible du Conseil constitutionnel.

L'adoption définitive de ces dispositions ne passerait pas la barre du juge constitutionnel. L'amendement CL1156 vise donc à supprimer l'article 3 *bis*.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Sur le fond, les réflexions pour les accords locaux avec ces fameux tunnels retiennent notre attention. De toute évidence, ces dispositions ne sont pas constitutionnelles : toutes les décisions valident la règle des 20 % d'écart, notamment la décision Commune de Salbris qui avait conduit nombre d'intercommunalités à délibérer à nouveau sur leurs accords locaux, lesquels n'étaient pas constitutionnels.

J'ai éclairé le Sénat sur ce point, qui a cependant souhaité se lancer dans une aventure juridique, actant que les dispositions n'étaient pas constitutionnelles mais les intégrant au projet de loi.

Nous ne pouvons pas prendre le risque de voter des dispositions inconstitutionnelles, qui conduiraient les élus locaux à passer certains accords en avril 2020, pour découvrir à la fin de l'année prochaine ou en 2021 qu'ils étaient illégaux. Il faudrait alors que tous les EPCI de France organisent de nouvelles élections, dans toutes les intercommunalités. Nous souhaitons au contraire baliser, stabiliser, sécuriser les dispositions. C'est pourquoi je suis favorable à la suppression de l'article 3 *bis*.

**M. Guillaume Larrivé.** Monsieur le ministre, dans l'hypothèse où le projet de loi constitutionnel déposé par le Gouvernement prospérerait, le Gouvernement serait-il favorable à introduire dans la Constitution une disposition permettant aux conseils communautaires d'obtenir la souplesse que de très nombreux élus, depuis très longtemps, réclament ? Comme, hélas, sur bien des sujets, nous tournons malheureusement en rond sur cette question.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Vous avez raison de parler de ces deux aspects, que le Sénat prend d'ailleurs en compte. Il s'agit d'une part de déroger en permanence aux 20 % et d'autre part, d'y déroger en cas d'accord local. Au moment où nous nous parlons, si nous devons imaginer des amendements à une loi constitutionnelle, je serais favorable à ce que nous puissions avancer jusqu'à déroger à la règle des 20 % sur les accords locaux. Je ne considère pas qu'en faire un principe est une bonne chose. En tant que magistrat, vous savez que le principe est la proportionnalité. Néanmoins, je crois qu'il faudrait y déroger pour les accords locaux.

*La Commission adopte ces amendements.*

*En conséquence, l'article 3 bis est supprimé et les amendements CL191 de Mme Marie-France Lorho, CL322 de M. André Chassaigne, CL567 de M. Xavier Breton et CL593 de M. Robin Reda tombent.*

**Article 4** (art. L. 5211-40-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Information des conseillers municipaux sur les affaires de leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre*

*La Commission examine l'amendement CL1082 de M. Daniel Labaronne.*

**M. Daniel Labaronne.** Cet amendement vise à favoriser la diffusion des comptes rendus des conseils communautaires à tous les conseillers municipaux des communes par voie dématérialisée. C'était l'une des propositions figurant dans le rapport *Ruralités : une ambition à partager*, que j'ai remis cet été au Gouvernement.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Vous posez la question du délai de transmission des comptes rendus, qui sera traitée ultérieurement dans le projet de loi. Je vous suggère donc de retirer cet amendement.

**M. Daniel Labaronne.** Je le retire, tout en m'interrogeant sur le dispositif qui sera acté.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL825 de M. Jean-Félix Acquaviva.*

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Cet amendement vise à préciser que les conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI qui ne sont pas membres de son organe délibérant doivent être informés de manière systématique des affaires de l'établissement qui font l'objet d'une délibération.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Avis favorable, pour permettre une meilleure diffusion des informations au sein des intercommunalités.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** J'y suis également favorable, moyennant la précision, pour le compte rendu, qu'il ne s'agit pas du droit d'être informé de « tout », mais uniquement de ce que nous mettrons dans le texte. Je le dis pour parer à d'éventuels contentieux à l'avenir : nous ne pouvons pas donner un droit d'information sur toute décision.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL667 de M. Vincent Bru.*

**M. Vincent Bru.** Alors que nous venons de rendre obligatoire la conférence des maires, l'amendement prévoit que les avis, qui ne sont ni des décisions ni des délibérations, formulés par les maires sur certaines questions soient rendus publics, et qu'ils soient notamment portés à la connaissance des conseils communautaires et des membres des conseils municipaux. Il s'agit là de donner davantage de poids aux maires que l'on réunit et qui donnent un avis.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** La notion d'avis ne figure pas dans les dispositions du projet de loi que nous avons précédemment examinées. Étant confiant et positif par nature, je n'imagine pas qu'un maire qui participerait à une conférence des maires masque quoi que ce soit à sa propre municipalité – mais je peux me tromper. J'émettrai donc un avis de sagesse, en attendant que le Gouvernement s'exprime.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Je suis favorable à l'amendement à condition de le reprendre sur deux points.

Il faut tout d'abord préciser qu'il n'est pas obligatoire de rendre ou d'écrire un avis après une conférence des maires. Dans le cas contraire, nous allons créer une obligation de

produire un rapport écrit après la conférence des maires, pour tous les EPCI. Or dans nombre d'entre eux, la pratique est beaucoup plus souple. Lorsqu'un avis écrit est rendu, celui-ci peut être communiqué aux conseillers municipaux.

Ensuite, si l'on rend obligatoire la communication de l'avis aux conseillers municipaux, on pourrait ajouter que, *de facto*, le conseil communautaire doit être destinataire du même avis. Certes, les conseillers communautaires sont aussi conseillers municipaux, mais cela va encore mieux en le disant.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Monsieur Bru, vous pouvez soit rectifier l'amendement dès à présent, soit le retravailler pour la séance.

**M. Vincent Bru.** Un conseiller communautaire a envie de connaître le contenu des délibérations et de se forger une opinion sur le plan pluriannuel d'investissement ou tout autre sujet, qui concernent l'ensemble des maires. Si les maires se réunissent pour en discuter, il est normal que les conseillers communautaires soient au courant des avis rendus.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Sauf erreur de ma part, un conseiller communautaire est également conseiller municipal. Il a donc accès à l'information. La liberté et la souplesse doivent être appliquées dans ce cadre.

**M. Erwan Balanant.** Afin de gagner du temps, je propose que nous rectifions immédiatement l'amendement en intégrant les points très pertinents soulevés par le ministre.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Avec l'aide de nos services, nous pouvons rectifier l'amendement selon les lignes directrices indiquées par le ministre.

**M. Thierry Benoit.** Une telle proposition risque de complexifier la vie des intercommunalités. Il y a le conseil communautaire, le bureau de la communauté, les commissions, et la conférence des maires, à présent. L'amendement ne dit pas si l'avis recouvre un relevé de décisions ou un relevé d'informations, qui viendrait s'opposer au compte rendu du conseil municipal, traduit par des délibérations. Bien que je ne sois pas membre de la commission des Lois – je remercie d'ailleurs Mme la présidente de m'y accueillir –, j'aimerais donc que M. le ministre m'éclaire sur le fond de sa pensée.

C'est important car le projet de loi vise à mettre de l'ordre dans le désordre créé par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République et les lois territoriales votées sous le quinquennat du président Hollande.

Si M. le ministre veut apporter simplification et pragmatisme au dispositif, il doit exprimer le fond de sa pensée sur la façon dont il interprète cet amendement.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Deux aspects doivent être notés.

Premièrement, il ne s'agit pas, incidemment, de voter un amendement rendant obligatoire la production d'un avis à la fin de la conférence des maires. Si les maires se mettent d'accord oralement, nous ne leur demanderons pas d'écrire des comptes rendus. Tant mieux s'ils le font, mais cela n'a rien d'obligatoire. Je l'ai dit, il faut prévoir que lorsque des avis formels sont rédigés et émis à la fin de la conférence des maires, ils peuvent ou doivent – cette seconde option ne me pose pas de problème car, dès lors que l'avis est écrit, il devient communicable, sinon public – être transmis à l'ensemble des conseillers municipaux.

Deuxièmement, l'alinéa 2 de l'article 4 du projet de loi prévoit que « les conseillers municipaux des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale qui ne sont pas membres de son organe délibérant ont le droit, dans le cadre de leur fonction, d'être informés des affaires de l'établissement qui font l'objet d'une délibération ». La rectification doit donc veiller à ne pas créer un dispositif « shadokien » faisant que le conseiller municipal a davantage de droits lorsqu'il n'est pas conseiller communautaire que lorsqu'il l'est.

Je vous propose de bien corriger ces deux aspects de l'amendement.

**M. Vincent Bru.** On pourrait prévoir que les documents sont envoyés aux conseillers municipaux, y compris ceux de l'opposition, et aux conseillers communautaires et seraient transmis s'il y a avis. Lorsque la conférence des maires a formulé un avis, il importe que les élus municipaux en connaissent la teneur et les arguments qui ont été avancés.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** La rédaction de l'amendement ne semblant pas aboutie, je vous invite à la travailler avec les services du Gouvernement, afin de déposer l'amendement à nouveau.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL1157 rectifié du rapporteur.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Il s'agit de revenir à la rédaction initiale du projet de loi. Deux semaines constituent un délai raisonnable pour que les conseillers municipaux soient informés.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** J'avais indiqué au Sénat que, sans l'indication d'un délai, il ne se passerait rien. Il faut compléter le dispositif par un délai. Je suis donc favorable à l'amendement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*La Commission examine l'amendement CL261 de Mme Fadila Khattabi.*

**Mme Fadila Khattabi.** Dans un souci de transparence de la démocratie locale, cet amendement vise à transmettre aux conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI l'ordre du jour et les documents correspondant aux délibérations. Les conseillers pourraient ainsi s'organiser pour assister aux conseils intercommunaux.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je vous demanderai, chère collègue, de bien vouloir retirer votre amendement car, lorsque les conseillers communaux membres d'un EPCI reçoivent la convocation, elle est généralement assortie de l'ordre du jour, ainsi que du compte rendu de la séance précédente.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** En effet, l'ordre du jour figure avec la convocation. L'amendement étant déjà satisfait, je vous suggère également de le retirer.

**Mme Fadila Khattabi.** Pour ce qui me concerne, conseillère municipale mais pas conseillère communautaire, je n'ai jamais reçu d'ordre du jour ou les délibérations.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** C'est pourquoi nous introduisons cet article dans le projet de loi. Il vous permettra de recevoir ces documents. L'article coule de source : dès lors que l'on rend la circulation de l'information obligatoire, celle-ci comprend *de facto* l'ordre du jour.

L'amendement est donc déjà satisfait, non par les dispositions actuellement en vigueur, mais par celles que nous introduisons.

*L'amendement est retiré.*

*Puis, la Commission examine l'amendement CL875 de M. Pierre Morel-À-L'Huissier.*

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Cet amendement vise à garantir la bonne et complète information de l'ensemble des élus municipaux sur les affaires intercommunales, en leur permettant d'avoir connaissance des décisions prises par le bureau communautaire, un des trois organes de l'établissement public de coopération intercommunale, qui peut voir des délégations très larges.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** À mon grand désespoir, je ne peux qu'émettre un avis défavorable à cet amendement qui, après la conférence des maires et anticipant sur le conseil communautaire, contraindrait le bureau à un formalisme déraisonnable.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** La vraie question est de définir ce qu'est un « compte rendu des décisions ». Je vous propose donc de retirer cet amendement, pour le retravailler d'ici à la séance.

Au lendemain du bureau communautaire, vous obtenez la liasse des délibérations de toute nature, qui ont été prises. On peut permettre d'envoyer ces documents, même si les conseillers municipaux, de sous-informés, deviendront surinformés. Chacun fera son tri dans la boîte mail...

La notion de « compte rendu des décisions » ne traduit pas le fait que, dans de nombreux bureaux communautaires, on n'écrit pas de relevé, mais on se contente d'adopter ou de rejeter les délibérations. Là non plus, il ne faut pas créer d'obligation pour le bureau de rédiger un compte rendu, si celui-ci n'existe pas aujourd'hui.

Pour les mêmes raisons que précédemment, je propose donc de retirer l'amendement, et de cibler les délibérations du bureau ou celles qui retiennent votre attention – comme les décisions individuelles ou l'octroi de subventions. Vous pouvez aussi assumer l'idée que les bureaux communautaires, y compris dans les communes ne disposant pas de beaucoup de moyens, devront écrire un compte rendu.

En tout cas, la rédaction doit être précisée. J'insiste auprès du Parlement sur le fait que la qualité légistique du projet de loi déterminera le contentieux de demain devant le juge administratif. Ceux d'entre vous qui sont avocats le savent, on pourra, en invoquant un vice de forme, casser des dizaines de délibérations car nous n'aurons pas suffisamment encadré le degré d'obligation de moyens ou de résultats de l'EPCI dans la communication de l'information.

Je vous propose donc de retirer l'amendement et de le retravailler avec le rapporteur.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL921 de M. Arnaud Viala.*

**M. Arnaud Viala.** Cet amendement poursuit la logique des amendements CL920, que je n'ai pu défendre, et CL922, en supprimant les alinéas 3, 4 et 5 de l'article 4. Comme le ministre l'a dit, imposer par la loi de diffuser l'ordre du jour et les comptes rendus de l'EPCI à tous les conseillers municipaux ouvre la voie à des contentieux dont on n'imagine pas la portée.

De surcroît, une diffusion dématérialisée suscitera un ensemble de difficultés lorsqu'il s'agira de vérifier que les envois ont été effectués et les documents reçus dans les délais.

Sur le fond, cette diffusion contrevient à l'idée que des élus sont désignés au sein de leur conseil municipal pour représenter la commune dans l'EPCI et qu'ils sont amenés à part entière à prendre les décisions et à suivre les travaux de la structure dans laquelle ils représentent leur commune.

Ces trois amendements, que je réfléchirai à rédiger en un seul lors de la séance, visent donc à supprimer les alinéas 3, 4 et 5 de l'article 4.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Comme vous n'avez pas pu défendre l'amendement précédent, dont vous souligniez la cohérence d'ensemble, j'ai cru que vous comptiez retirer celui-ci. Je suis désolé d'émettre un avis défavorable car les règles établies sont claires et correspondent à de bonnes pratiques, qu'il convient de conserver, sinon d'encourager.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Si nous ne donnons pas une base légale à la transmission des informations, nous sommes à peu près certains qu'il ne se passera rien nulle part. Je ne connais pas de communes où l'on crée spontanément un extranet afin que tout conseiller municipal puisse y déposer des documents. L'EPCI étant la famille du bloc communal, on part du principe que, désormais, le conseiller municipal non conseiller communautaire ne doit pas en connaître moins que le conseiller communautaire. C'est l'esprit de ce que nous souhaitons faire, qui n'est pas celui qui prévaut actuellement : on part en effet du principe qu'un conseiller municipal qui est conseiller communautaire a un second mandat.

Nous souhaitons, petit à petit, une convergence vers une forme d'égalité dans l'accès à l'information.

Par ailleurs, comme vous le soulignez, il existe une obligation de moyens de l'EPCI, non de résultats, par exemple un envoi avec accusé de réception. Il s'agit de montrer sa bonne foi. En cas de contentieux, l'EPCI n'aurait qu'à montrer qu'il a bien procédé à des envois par mail.

Je vous demande donc de retirer l'amendement. À défaut, j'y serai défavorable.

**M. Arnaud Viala.** Je suis d'accord avec ce que vous dites, monsieur le ministre. Imposons alors non pas l'envoi de documents, mais la création d'un intranet territorial, qui permette à chacun d'accéder aux éléments, sans contrevenir à l'idée qu'il existe des représentants. N'affaiblissons pas le conseiller communautaire au sein de son conseil

municipal ; il est de son ressort de faire un rapport, aussi régulier que possible au conseil municipal, après une réunion du conseil communautaire.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Dans notre esprit, rendre les conseillers destinataires d'une information consiste à leur envoyer l'information, par mail ou courrier ou de leur envoyer des codes pour accéder à l'espace dédié. Mais nous pouvons expertiser ce point avec la direction générale des collectivités territoriales car notre objectif, vous vous en doutez bien, n'est pas de créer du contentieux, bien au contraire.

**M. Arnaud Viala.** Dans ces conditions, je retire cet amendement ainsi que le CL922.

*Les amendements CL 921 et CL922 sont retirés.*

*Puis la Commission en vient à l'amendement CL107 de Mme Fannette Charvier.*

**Mme Fannette Charvier.** L'article 4 permet, par dérogation, aux communes qui en font la demande, de procéder elles-mêmes à l'envoi des documents liés aux délibérations de l'EPCI. Nous proposons de supprimer cette dérogation, de manière que la procédure soit claire et simple, et que l'information sur les délibérations de l'EPCI soit bien une prérogative de ce dernier.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Il faut laisser les communes et les EPCI s'organiser comme ils l'entendent, parce qu'il est parfois plus facile de laisser telle ou telle commune gérer elle-même les envois à ses élus. Avis défavorable.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Le Sénat a introduit cette disposition, partant du principe qu'elle offrait de la souplesse aux exécutifs locaux. Elle peut néanmoins introduire, selon vous, de la confusion dans l'attribution de certaines prérogatives. Pour ma part, je me demande si on peut priver de base légale cette possibilité offerte aux communes, en particulier dans les très gros EPCI. Je m'en remets donc à la sagesse de la commission.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL986 de M. Sébastien Huyghe.*

**M. Sébastien Huyghe.** L'objectif de ce texte est notamment de renforcer le caractère démocratique des EPCI. Dans la mesure où les délégations de compétences des communes aux EPCI se multiplient, je propose que les convocations, comptes rendus et autres documents émanant de l'EPCI soient adressés par courrier électronique à l'ensemble des électeurs de la commune, ce qui correspondrait à une version modernisée du principe de l'affichage.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Cet amendement est déjà largement satisfait. Les sites Internet des communes et des intercommunalités ou l'abonnement à leurs lettres périodiques permettent de répondre à cette demande légitime d'information. Dans les faits, cela se pratique déjà beaucoup.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Avis défavorable. Je suis d'accord avec vous sur le fait qu'il faut remplacer l'affichage papier par une forme de mise à disposition plus moderne. Mais l'envoi par mail peut très vite provoquer un engorgement dans les collectivités les plus petites.

Cela étant, vous pourriez réfléchir pour la séance à l'idée d'une mise en ligne de ces documents ou à la possibilité de les consulter en mairie.

**M. Thierry Benoit.** Les présidents de communauté et les maires ont à cœur d'utiliser la dématérialisation pour vulgariser l'information, mais cet amendement ne ferait que compliquer la vie des élus locaux et de leur administration.

Nous devons être des acteurs de la simplification. Les élus locaux ont été traumatisés par les lois territoriales du dernier quinquennat, conçues en dépit du bon sens et qui n'ont fait que créer du désordre territorial. Je compte donc sur vous, monsieur le ministre, sur la majorité et sur l'ensemble des députés, pour remettre de l'ordre, du pragmatisme et de la simplification dans tout ça.

**M. Erwan Balanant.** Bien que je sois extrêmement favorable à ce que l'accès aux délibérations de l'EPCI soit simplifié, il ne me paraît pas pertinent de décider qu'un électeur doive se rendre en mairie pour y faire une demande d'envoi dématérialisé, comme le propose cet amendement. Il me semble que quasiment tous les EPCI ont désormais un site Internet et que l'on pourrait imaginer qu'il suffise de rendre obligatoire la publication sur ce site des décisions de l'EPCI.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** C'est déjà le cas !

**M. Sébastien Huyghe.** Ainsi que me l'a suggéré le ministre, je vais retravailler cet amendement pour la séance, puisqu'il nous a plus ou moins fait la promesse d'un avis favorable sur le nouvel amendement.

*Les amendements CL986 et CL985 sont retirés.*

*La Commission adopte l'article 4 modifié.*

#### **Après l'article 4**

*La Commission examine l'amendement CL826 de M. Jean-Félix Acquaviva.*

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Cet amendement vise à rendre systématique le compte rendu que les représentants de la commune à l'organe délibérant de l'EPCI font au conseil municipal.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Rien n'interdit aujourd'hui que le maire sollicite un conseiller communautaire pour qu'il fasse un compte rendu au conseil municipal. Au-delà d'un certain seuil, les communes ont même des obligations calendaires en la matière. Votre proposition imposerait trop de rigidité aux collectivités locales, dont nous souhaitons au contraire accroître la liberté. Avis défavorable.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Le Gouvernement est défavorable à cet amendement pour les mêmes raisons que le rapporteur. Il est très compliqué pour le législateur de définir ce qu'est la nature des débats au sein du conseil municipal. Il est toujours possible d'imposer quelques points à l'ordre du jour, et le juge a fini par établir quel était le minimum requis pour un débat d'orientation budgétaire, mais les élus restent libres d'organiser leurs débats comme ils l'entendent ; vous n'obligerez pas des élus à parler s'ils n'ont pas envie de parler.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Il ne s'agit pas de les obliger à parler, mais il y a là, selon moi, un impératif démocratique. Les représentants en question ont été élus par la commune, et le fait qu'ils aient été mandatés pour la représenter au sein de l'organe délibérant de l'EPCI leur confère un devoir de restitution. Cela devrait donc être le cas pour chaque réunion, et non de manière aléatoire.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Au risque de paraître un peu provocant, c'est comme si vous écriviez dans une loi organique que les députés s'engagent à se concerter avec leur suppléant et à leur rendre compte de leurs actions. Il faut admettre que la démocratie représentative passe aussi par l'autonomie et la responsabilité avec lesquelles chaque élu conduit son mandat.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL827 de M. Jean-Félix Acquaviva.*

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Dans le même esprit, nous proposons que ce compte rendu puisse être suivi d'un débat, le cas échéant.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Avis défavorable.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Cet amendement est déjà satisfait. C'est donc une demande de retrait.

*L'amendement est retiré.*

**Article 4 bis A** (art. L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales) :  
*Envoi des convocations aux conseils municipaux par voie dématérialisée*

*La Commission est saisie de l'amendement CL923 de M. Arnaud Viala.*

**M. Arnaud Viala.** L'article 4 bis A, introduit par le Sénat, prévoit l'obligation de diffuser la convocation aux réunions de l'EPCI à l'ensemble des conseillers municipaux. Cette disposition ne va pas dans le sens de la libre administration des collectivités territoriales. Je propose donc la suppression de cet article. En effet, si on impose cette obligation aux EPCI, il faut l'imposer à tous les syndicats intercommunaux dans lesquels les communes sont représentées, ainsi qu'à toutes les structures où siègent des élus municipaux pour représenter les communes. Je ne vois pas ce que cela apporte en termes de démocratie locale.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Il s'agit d'inverser la logique en faisant de l'envoi dématérialisé la norme et l'envoi par courrier l'exception, sans interférer dans la libre administration des collectivités territoriales. Avis défavorable.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** L'équilibre trouvé par le Sénat est un bon équilibre. Cette inversion entre le papier et le numérique est un principe de bon sens, et permet de répondre à nos exigences écologiques. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL1018 du rapporteur.*

*Elle adopte ensuite l'article 4 bis A modifié.*

#### **Après l'article 4 bis A**

*La Commission est saisie de l'amendement CL966 de M. Stéphane Baudu.*

**M. Stéphane Baudu.** Il s'agit ici de renforcer l'information des conseillers municipaux qui ne sont pas conseillers communautaires. Se contenter d'envoyer sur les boîtes mail ou de stocker sur des plateformes accessibles grâce à un code les documents communautaires, souvent rédigés dans un jargon administratif, ne me paraît pas suffisant. Il me semble beaucoup plus efficace que les conseillers communautaires en fassent une restitution orale lors du conseil municipal, dans un esprit de synthèse et de pédagogie.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Systématiser le compte rendu oral à chaque réunion du conseil municipal risque de rigidifier les débats. Je vous rappelle que l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales oblige l'intercommunalité à produire un rapport annuel à destination de chaque commune.

Il n'est par ailleurs interdit nulle part dans ce même code d'aborder, lors de chaque conseil municipal, les questions liées à l'intercommunalité, qui peuvent être présentées par un adjoint délégué à l'intercommunalité, par exemple. Cela se passe déjà ainsi dans de nombreuses communes. Ce que vous proposez introduit de la complexité et de la rigidité dans le système. Avis défavorable.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Votre amendement fait état de chaque séance obligatoire du conseil municipal, ce qui est impropre. Par ailleurs, je partage l'avis du rapporteur selon lequel cet amendement rigidifie l'organisation au lieu de la simplifier. Avis défavorable.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Les conseils communautaires sont publics ; rien n'empêche donc un conseiller municipal qui ne siège pas au conseil communautaire, s'il est intéressé par certains dossiers qui y sont traités, d'assister à une séance du conseil.

**M. Thierry Benoit.** J'ai siégé de 1989 à 2014 dans le conseil municipal d'une commune de 3 000 habitants, et j'ai toujours vu le maire organiser, lorsque cela était nécessaire, l'information des conseillers municipaux, proposant même des débats, le cas échéant. Un bon maire n'a pas besoin que le législateur l'inscrive dans la loi. Soyons des acteurs de la simplification, les mauvais élus qui n'ont pas compris le rôle de la commune ou celui de l'intercommunalité se feront naturellement remercier par la population. Il n'y a pas besoin de complexifier le droit.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Cet amendement, qu'il faut sans doute rédiger autrement, me paraît intéressant. En effet, au-delà de l'information individuelle de chaque conseiller municipal par la transmission de l'ordre du jour et du compte rendu des séances du conseil communautaire, il me paraît utile de prévoir un débat sur l'actualité communautaire. En effet, nombre de problèmes que nous rencontrons dans les collectivités locales viennent du fait que l'étanchéité est complète entre la commune et l'intercommunalité. Cela débouche sur des malentendus, qui peuvent alimenter la rancœur des acteurs communaux vis-à-vis d'une intercommunalité dont on dénonce l'opacité dans les décisions.

Tout ce qui peut faciliter l'information et l'échange sera donc le bienvenu, et je ne parle pas ici de rapports, car les élus municipaux sont déjà destinataires d'une quinzaine de

rapports par an, que personne ne lit jamais. Il faut, au contraire, faire vivre le débat interne sur les orientations et les enjeux de l'intercommunalité.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 4 bis** (art. L. 3633-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Information des conseillers municipaux des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon*

*La Commission est saisie de l'amendement CL219 de Thomas Rudigoz.*

**M. Thomas Rudigoz.** L'article 4 bis a été ajouté par le Sénat, sous l'impulsion de l'ensemble des sénateurs du Rhône. La métropole de Lyon est désormais une collectivité à part entière, mais son cas n'avait pas été prévu dans le texte originel. Il a donc été précisé que, par parallélisme des formes, les conseillers municipaux des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon bénéficieraient du même régime d'information que les élus municipaux des autres intercommunalités. J'irai cependant encore plus loin qu'eux et souhaite que les conseillers municipaux des communes de la métropole n'aient pas à demander mais soient systématiquement destinataires d'une copie des convocations, comme cela a été décidé, à l'article 4 pour les conseillers municipaux des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** C'est cohérent Avis favorable.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Je ne peux, pour ma part, être favorable à cet amendement, pour une raison qui tient à la spécificité lyonnaise, puisque la métropole est une collectivité territoriale : or il est constitutionnellement impossible qu'une collectivité territoriale exerce sa tutelle sur une autre, ce qui avait peut-être échappé à ceux qui ont créé la métropole. Dès lors, donc, que la métropole a son identité propre, qu'elle n'est pas un établissement public, les communes du territoire métropolitain lyonnais ne sont pas adhérentes à la métropole ; cela justifie la rédaction proposée par les sénateurs, laquelle évite l'injonction – inconstitutionnelle – que vous proposez. C'est la raison pour laquelle je demande le retrait de votre amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL1019 et CL1020 du rapporteur.*

*Puis elle adopte l'article 4 bis modifié.*

**Après l'article 4 bis**

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL303 de M. Yannick Haury, CL1080 de M. Daniel Labaronne, CL876 de M. Pierre Morel-À-L'Huissier et CL1071 de M. Sacha Houlié.*

**M. Yannick Haury.** Cet amendement reprend une demande des maires de territoires ruraux, qui souhaiteraient avoir la possibilité d'organiser des réunions par visioconférence, dans des intercommunalités qui sont de plus en plus étendues. Lors de son audition en commission du développement durable, la ministre Jacqueline Gourault s'est déclarée favorable à cette disposition, qui existe déjà en Polynésie française. Elle mériterait néanmoins

d'être encadrée. Aussi proposons-nous d'exclure l'usage de la visioconférence pour la discussion du budget.

**M. Daniel Labaronne.** Cet amendement vise à donner un cadre légal à la participation aux instances communautaires par visioconférence, pour permettre aux élus les plus éloignés des centres de participer aux réunions intercommunales, tout en rendant obligatoire le quorum en présentiel.

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** L'amendement CL876 a pour objet de permettre l'organisation de conseils communautaires par téléconférence dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération. La réunion d'organes délibérants de collectivités locales ou de groupements par téléconférence est aujourd'hui uniquement possible pour certaines communes de la Polynésie française, en application de l'article L. 2573-5 du code général des collectivités territoriales. Or, les distances parfois importantes et les intempéries, notamment en période hivernale, peuvent rendre difficile, pour les élus, l'accès au lieu de réunion du conseil communautaire. La possibilité de recours à la téléconférence évitera donc aux conseillers communautaires des déplacements parfois longs et facilitera l'exercice de leur mandat. De même que pour les communes de la Polynésie française, l'amendement entoure de garanties la possibilité de recours à la téléconférence. Ses modalités d'application devront être précisées par un décret en Conseil d'État, à l'instar du décret du 21 août 2018 s'agissant des communes de la Polynésie française.

À titre d'exemple, en Lozère, il faut deux heures pour se rendre du Collet-de-Dèze à Florac, ce qui a fini par dissuader les conseillers communautaires de se rendre aux réunions. C'est l'un des effets malheureux de la loi NOTRe, qui n'a pas tenu compte des bassins d'emploi et de la géographie des vallées cévenoles.

**M. Sacha Houlié.** Il s'agit de permettre l'organisation des conseils communautaires par téléconférence, au nom des arguments qui viennent d'être présentés. Cet amendement est le fruit de discussions avec des élus locaux et des travaux de l'association La République ensemble, rattachée à la République en Marche. Il diffère des précédents par sa rédaction, à laquelle je vous invite à vous rallier.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Avis favorable sur l'amendement CL1071, car sa rédaction me semble en effet la plus aboutie.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Même avis. Cette disposition, déjà expérimentée en Polynésie française, doit être étendue tout en étant encadrée et exclue pour les procédures dont M. Houlié dresse la liste dans son amendement. Si cela fonctionne, rien n'empêchera de généraliser la mesure par la suite.

*Les amendements CL303, CL1080 et CL876 sont retirés.*

*La Commission adopte l'amendement CL1071.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CL897 de M. Éric Diard.*

**M. Éric Diard.** À des fins d'équité entre la métropole de Lyon et celle d'Aix-Marseille Provence, cet amendement propose de donner la possibilité à tous les conseillers municipaux des communes de la métropole d'Aix-Marseille Provence de recevoir sous forme dématérialisée, au même titre que les conseillers métropolitains, les convocations, l'ordre du jour et les rapports concernant les affaires qui seront discutées au conseil de métropole.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je vous invite à retirer cet amendement et à vous rapprocher du Gouvernement pour travailler sur un vrai statut des métropoles, en vue de la future loi « 3D » – décentralisation, différenciation, déconcentration –, dans le cadre de laquelle vous aurez tout loisir d’améliorer les dispositifs existants.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** On ne peut pas faire l’analogie entre la métropole de Lyon, qui est une collectivité territoriale, et Aix-Marseille, qui n’en est pas une. En revanche, il faudra évidemment traiter cette question dans le titre métropolitain du projet de loi proposé l’année prochaine. C’est donc également une demande de retrait.

*L’amendement est retiré.*

## chapitre II

### **Le pacte des compétences : permettre aux élus locaux de s’accorder sur ce que doit faire ou non leur EPCI**

#### **Avant l’article 5 A**

*La Commission est saisie de l’amendement CL668 de M. Vincent Bru.*

**M. Vincent Bru.** Il s’agit d’un amendement rédactionnel qui vise à améliorer l’intitulé du chapitre II, que je propose de rédiger ainsi : « Le pacte des compétences : permettre aux élus locaux de s’accorder sur les compétences de leur EPCI ».

*Suivant l’avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l’amendement. L’intitulé du chapitre II est ainsi rédigé.*

**Article 5 A** (art. L. 5211-17-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales, art. 1636 B *octies* du code général des impôts) : *Transfert « à la carte » de compétences facultatives à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre*

*La Commission examine les amendements identiques CL669 de M. Vincent Bru, CL743 de M. Rémy Rebeyrotte, CL828 de M. Charles de Courson, CL880 de M. Pascal Brindeau, CL1051 de M. Sacha Houlié, CL1106 de M. Stéphane Baudu.*

**M. Vincent Bru.** Par notre amendement, nous souhaitons supprimer le transfert à la carte des compétences facultatives aux EPCI. C’est une chose qui était admissible dans le cadre, par exemple, des syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM), mais nous estimons que, dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, il n’y a pas de place pour des compétences facultatives. Le fait qu’un EPIC à fiscalité propre lève l’impôt de manière uniforme sur le territoire alors qu’il n’exerce pas les mêmes compétences d’un bout à l’autre de ce territoire poserait d’ailleurs un problème juridique. Cela pourrait également remettre en cause l’esprit de solidarité communautaire. Nous souhaitons donc la suppression de l’article 5 A.

**M. Charles de Courson.** Nous avons inventé les syndicats à la carte, les sénateurs, eux, viennent d’inventer les intercommunalités à fiscalité propre à la carte ! Reste à comprendre comment ils résolvent le problème de l’égalité des citoyens devant les compétences de l’intercommunalité. Si on pousse leur logique jusqu’au bout, il faudrait mettre en place une modulation des taux selon les communes... Sans parler de la possibilité

de rétrocéder ces compétences à certaines communes : c'est le bazar institutionnalisé ; à croire que nos collègues du Sénat avaient fumé la moquette la nuit où ils ont adopté cet article ! C'est un article indéfendable constitutionnellement, et nous y sommes évidemment opposés.

**M. Pascal Brindeau.** Depuis la loi Chevènement, le cadre des compétences de l'intercommunalité a eu le temps de se préciser. La logique intégratrice de l'intercommunalité s'est approfondie pour atteindre le meilleur équilibre possible entre les compétences stratégiques pour le développement économique du territoire et les compétences optionnelles ou facultatives, qui permettent, selon le principe de subsidiarité, à une intercommunalité de conduire des politiques publiques ou d'organiser des services à la population plus efficacement que ne le feraient les seules communes. Si on commence à déstructurer cette logique là, on va encourager, par réaction identitaire, le retour de certaines compétences aux communes, ce qui est incohérent.

**M. Sacha Houlié.** La construction qu'on tenté les sénateurs avec les articles 5 A à 5 D est incomplète et bancal. Ils ont en effet voulu introduire dans le texte un transfert à la carte des compétences facultatives, puis une procédure de restitution des compétences ainsi qu'une procédure de suppression des compétences optionnelles. Mais les sénateurs se sont autocensurés en revenant sur la création de l'article 5 C qui concernait la neutralité financière, ce qui fait qu'au bout du compte la nouvelle architecture des compétences qu'ils ont imaginé pose un grave problème : en effet, avec leur système, les communes qui étaient parvenues à un équilibre entre les compétences qu'elles conservaient et celles qu'elles avaient transférées auraient vu leurs dotations baisser, tandis que celles qui modifiaient leur position, soit en récupérant des compétences, soit en abandonnant, y gagnaient progressivement.

Tout cela est incohérent, et c'est la raison pour laquelle, à ce stade, nous proposons la suppression de ces articles. Cela étant, il ne faut pas écarter l'idée de la différenciation intracommunautaire. Je pense en particulier à la mise en place de la réforme des rythmes scolaires, puisque, dans certains EPCI, chaque commune possédait son école, tandis que d'autres fonctionnaient avec des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), et que les temps d'activités périscolaires (TAP) pouvaient relever de la compétence communale ou intercommunale, ce qui a entraîné un certain nombre de crispations. Il me semble donc que d'ici à la séance, nous pourrions réfléchir à un moyen d'organiser cette différenciation intracommunautaire.

**M. Stéphane Baudu.** Nous souhaitons la suppression de l'article 5 A, qui remet en cause le principe même de l'intercommunalité.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je n'ai pas souhaité déposer moi-même d'amendement de suppression sur cet article pour qu'il soit clair aux yeux de nos collègues sénateurs que c'était une démarche de la majorité des groupes de l'Assemblée nationale, soucieux de préserver la philosophie originelle de l'intercommunalité, telle que l'avait imaginée Jean-Pierre Chevènement en 1992. J'y suis néanmoins évidemment favorable.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** J'étais au Sénat lors des débats, et j'ai le sentiment que les sénateurs, lorsqu'ils ont voté ces dispositions, ont assumé une forme d'aventure, qui procédait surtout du désir d'en finir avec l'intercommunalité telle que nous la connaissons depuis la loi NOTRe, ce qui, en soi, peut légitimement s'entendre et justifier la mise en place d'outils de correction.

Une question se pose sur le plan de l'égalité constitutionnelle – vous l'avez dit – et il y a aussi le grand chambardement potentiel en ce qui concerne le coefficient d'intégration fiscale (CIF), les attributions de compensation et le calcul des dotations d'intercommunalité. L'idée est sympathique, comme tout ce qui donne de la liberté, de prime abord, et le concept est bien « marketé », mais quand on regarde quel est l'atterrissage sur le plan juridique et financier, on voit qu'on va faire pire qu'avant, en réalité, malgré de bonnes intentions. Il faut traiter la question de l'eau et de l'assainissement pour des raisons écologiques, mais je ne reviens pas sur ce sujet car nous en avons déjà parlé hier soir.

Par ailleurs, nous avons arrêté la course au CIF inversé : il y a finalement eu au Sénat ce que M. Houlié a appelé une autocensure.

Le troisième acte a été l'introduction d'une délégation en matière d'eau et d'assainissement. Il y a aussi des questions sur les « délégations ascendantes », mais nous y pourrions y revenir plus tard.

On peut ensuite s'interroger sur le nombre des compétences optionnelles dès lors que l'eau et l'assainissement passent du côté des compétences obligatoires : c'est un autre point sur lequel on peut travailler – des amendements ont été déposés sur ce sujet.

Au-delà, il peut être sympathique de dire que l'intercommunalité doit être à la carte quand on fait un discours devant le Congrès des maires, mais il faut finir ses phrases en ce qui concerne les aspects juridiques et financiers. À ce moment-là, les applaudissements seront plus rares, à mon avis : on va commencer à comprendre de quoi il retourne.

J'émet un avis favorable aux amendements de suppression. Le dispositif d'intercommunalité à la carte, tel qu'il a été adopté par le Sénat, n'est pas opérationnel sur le plan juridique.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je peux entendre l'idée que cet article du projet de loi est une tentative d'expérimentation dont le Sénat n'a pas nécessairement mesuré toutes les implications techniques, notamment en matière fiscale ou budgétaire.

Attention, tout de même, à ne pas utiliser des arguments qui entrent en contradiction avec la réalité des compétences facultatives à l'heure actuelle : la notion d'intérêt communautaire permet, *grosso modo*, de transférer à la carte à peu près n'importe quoi, y compris d'une façon segmentée sur le plan territorial – c'est le cas, par exemple, en matière d'équipement. On peut faire beaucoup de choses.

L'innovation qui nous est proposée concerne l'accompagnement financier : on pourra utiliser des fractions d'impôts locaux. Je pense notamment aux EPCI qui ont depuis longtemps instauré une fiscalité professionnelle unique (FPU) et qui ont des systèmes d'attribution de compensation.

Je peux comprendre que ces dispositions soient considérées comme aventureuses, mais il n'y a pas d'innovation complète par rapport à la manière dont on a construit l'intercommunalité jusqu'à présent. Ce n'est pas disruptif : on reste dans le même esprit. Il existera simplement une possibilité de plus pour l'accompagnement financier du transfert de compétence.

**Mme Émilie Chalas.** Je crois que nos collègues du Sénat, malgré tout le respect que j'ai pour eux, ont sérieusement manqué de lucidité. Il faut regarder la marche de l'histoire en

ce qui concerne l'organisation des territoires et la mise en œuvre des politiques publiques à leur service mais aussi, et surtout, au service des habitants. Ce que les sénateurs ont prévu nous dérange tous – je me réjouis de l'unanimité au sein de notre commission sur ce point – et à tous les niveaux, qu'il s'agisse des métropoles, des agglomérations ou des communautés de communes.

Oui, il est difficile de définir l'intérêt communautaire, monsieur Schellenberger, et de trouver des ententes transpartisanes au bénéfice des habitants. Je crois vraiment que le pacte de gouvernance, même s'il n'est pas obligatoire aujourd'hui – et il ne le deviendra probablement pas demain – est un outil de gouvernance au service des territoires et des habitants. Il faut réaliser, dans un esprit de responsabilité politique, des efforts transpartisans, on doit nouer des alliances et prendre des décisions collectives dans l'intérêt des administrés et des territoires.

Je me réjouis que nous corrigions ensemble ce qui était un égarement de la part des sénateurs.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Mme Gourault a parlé hier de la nécessité d'un équilibre. Je crois que nous sommes précisément en train de le rétablir, et je voudrais en remercier le rapporteur et le ministre.

*La Commission **adopte** ces amendements.*

*En conséquence, l'article 5 A est **supprimé** et l'amendement CL594 de M. Robin Reda **tombe**.*

**Article 5 B** (art. L. 5211-17-2 [nouveau] et L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, art. 85 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) : *Procédure de restitution de compétences par un établissement public de coopération intercommunale à ses communes membres*

*La Commission examine les amendements identiques CL1158 du rapporteur et CL1052 de M. Sacha Houlié.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Mon amendement tend à supprimer l'alinéa 5. Il n'est pas souhaitable qu'un EPCI détermine seul le coût, sans débat avec les communes qui reprendront les compétences et sans avis de la CLECT – commission locale d'évaluation des charges transférées. En cas de restitution de compétences, il convient également de laisser les communes et les EPCI à fiscalité additionnelle décider eux-mêmes quelle sera l'évolution des taux de la fiscalité directe locale. On ne doit pas prévoir une correction automatique – elle serait difficile à appliquer.

*La Commission **adopte** les amendements.*

*Puis elle **adopte** l'article 5 B **modifié**.*

**Article 5 D** (art. L. 5211-41-3, L. 5214-1, L. 5214-16, L. 5214-16-2, L. 5216-5, L. 5216-7, L. 5812-1, L. 5814-1 et L. 5842-22 du code général des collectivités territoriales) : *Suppression de la catégorie des compétences optionnelles dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération*

*La Commission examine les amendements identiques CL1159 du rapporteur, CL670 de M. Vincent Bru, CL871 de M. Pascal Brindeau, CL1044 de M. Sacha Houlié et CL1107 de Mme Anne Blanc.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je vais laisser mes collègues défendre ces amendements identiques.

**M. Vincent Bru.** L'amendement CL670 vise à rétablir les compétences optionnelles des EPCI à fiscalité propre qui ont été supprimées en première lecture par le Sénat, ce qui permettra d'assurer la stabilité de la construction intercommunale.

Par ailleurs, lorsque la loi rend obligatoire une compétence qui était jusque-là optionnelle, je pense qu'il serait opportun de supprimer l'obligation de transférer à l'EPCI une nouvelle compétence afin de respecter le nombre minimal de compétences optionnelles qui est imposé. Il faudra introduire un peu plus de souplesse.

**M. Pascal Brindeau.** L'amendement CL871 a pour objet de préserver l'équilibre que nous avons adopté depuis la loi Chevènement. Les compétences optionnelles permettent de mener des politiques et de fournir des services à la population. Il serait dommage d'encourager, en supprimant ces compétences, un retour à un niveau infracommunautaire.

**M. Sacha Houlié.** Je considère que l'amendement CL1044 est défendu compte tenu de la présentation globale que j'ai faite précédemment.

**Mme Anne Blanc.** J'ai déposé l'amendement CL1107 pour les mêmes raisons.

Il pouvait sembler intéressant, dans une logique de simplification, de supprimer les compétences optionnelles, mais il faut aussi prendre en compte l'enjeu des services rendus à la population.

D'autre part, il va falloir trouver une solution pour ne pas rendre obligatoire l'intégration de nouvelles compétences compte tenu des évolutions qui auront lieu en matière d'eau et d'assainissement – ces compétences deviendront obligatoires au niveau intercommunal.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** J'émet un avis favorable à ces amendements.

**M. Raphaël Schellenberger.** Si on est un peu de bonne foi, on ne peut qu'être favorable à la suppression de l'article 5 D, car il n'est pas opérationnel à ce stade. Il aurait un impact sur la construction de la DGF et sur l'idée même que l'on peut avoir du soutien financier qu'il faut apporter aux intercommunalités.

La réflexion qui a été engagée dans le cadre de cet article est néanmoins essentielle. L'intercommunalité est devenue beaucoup trop complexe en matière de compétences et sur le plan financier. Sans faire de « grand soir », on doit faciliter la compréhension des aspects techniques et juridiques de la situation. Je suis donc très favorable à une simplification des catégories de compétences et à l'attribution d'une plus grande liberté aux maires et aux exécutifs intercommunaux pour définir l'objet des intercommunalités, c'est-à-dire les compétences exercées dans ce cadre.

Les dispositions adoptées par le Sénat ne sont pas suffisamment abouties : nous ne pouvons donc pas les conserver. J'espère néanmoins que nous pourrons supprimer la distinction, inutile, entre les différentes catégories de compétences dans le cadre du projet de loi « 3D » et de nos prochaines discussions sur l'évolution de l'intercommunalité.

*La Commission **adopte** ces amendements.*

*En conséquence, l'article 5 D est **supprimé** et les amendements CL497 de M. Lionel Causse, CL1000 et CL1007 de M. Stéphane Baudu **tombent**.*

**Article 5** (art. 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes) : *Suppression du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération*

*La Commission examine en discussion commune les amendements identiques CL170 de la commission du développement durable, CL671 de M. Erwan Balanant et CL1042 de M. Sacha Houlié, ainsi que les amendements CL1114 de M. Stéphane Baudu, CL280, CL281, CL282 et CL286 de M. Joël Giraud.*

**M. Alain Perea, rapporteur pour avis.** L'article 5 est important et symbolique. Si la commission du développement durable a souhaité se saisir pour avis des dispositions relatives aux compétences en matière d'eau et d'assainissement c'est parce qu'elles présentent des enjeux environnementaux majeurs.

Deux questions se posent. Peut-on, aujourd'hui, prétendre avoir une bonne gestion de l'eau à l'échelle d'une commune ? D'un autre côté, peut-on imposer un mode de fonctionnement intercommunal alors qu'il existe des solutions locales permettant de fournir des services de qualité ? Jusqu'à présent, les réponses qui ont été apportées sur le plan législatif me paraissent un peu binaires : elles tendent, malgré quelques éléments de souplesse, à tout donner à l'intercommunalité ou à la commune.

Le projet de loi, dans sa rédaction initiale, suivait une approche beaucoup plus en phase avec les réalités de terrain. La question de l'eau et de l'assainissement ne peut être gérée que dans le cadre d'une vision intercommunale. La question n'est pas seulement politique mais aussi technique : nous savons tous que les enjeux de l'eau et de l'assainissement dépassent les limites communales. Cependant, comment prendre en compte les cas où la gestion de l'eau et de l'assainissement peut avoir lieu d'une manière mieux adaptée, permettant de répondre plus rapidement aux besoins, au niveau des communes ?

L'amendement CL170 permettra de déléguer la compétence à une commune ou à des syndicats préexistants dans le cadre d'une convention. Nous pourrons ainsi trouver des solutions localement. Les communes pourront agir quand c'est possible et nécessaire, mais les intercommunalités disposeront d'un pouvoir de régulation.

**M. Erwan Balanant.** Notre amendement CL671, identique au précédent, est issu d'un travail mené avec les élus locaux. Comme le ministre l'a dit hier, on voit dans beaucoup de territoires que l'eau et l'assainissement sont des enjeux extrêmement importants pour les années à venir. Dans certains cas, c'est même une condition du développement économique.

Notre idée est assez simple : on laissera à l'intercommunalité la vision d'ensemble et le projet politique, mais en introduisant dans le dispositif un élément de souplesse qui est demandé par les élus, par exemple au sujet des eaux pluviales – c'est le cas dans mon territoire. Il y a souvent un lien dans ce domaine avec les travaux de voirie. Or il est extrêmement compliqué pour les intercommunalités de gérer des travaux de proximité.

La possibilité de déléguer les compétences permettra de répondre aux deux enjeux auquel nous sommes confrontés : celui de l'opérationnalité et celui de la vision stratégique dont les territoires doivent se doter pour avancer.

**Mme Émilie Chalas.** Cela fait plus de vingt ans que la dynamique de transfert de compétences des communes vers les intercommunalités s'est enclenchée et que l'on se déchire à propos de la question des échelons qui sont pertinents.

Je suis convaincue, pour avoir été la rapporteure de la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, en 2018, que cette dynamique est légitime et nécessaire : elle permet de répondre à des défis techniques et budgétaires que l'on ne peut plus ignorer compte tenu des taux de fuite, et donc de perte, d'eau potable et des défauts d'investissement – la question concerne surtout les engagements pour demain.

Sans reprendre tous les débats que nous avons eus en 2018, je voudrais rappeler que nous avons mené un travail riche et très intéressant qui a déjà permis d'assouplir le dispositif prévu par la loi NOTRe. L'amendement CL1042 vise à assouplir encore la situation, mais nous serons évidemment les gardiens de l'ambition initiale, qui est de transférer la gestion de l'eau et de l'assainissement aux intercommunalités.

J'entends bien ce qu'a dit le rapporteur pour avis, avec qui j'ai eu beaucoup d'échanges l'année dernière. Je respecte tout à fait le regard qu'il porte sur cette question, qui est très technique, et son expérience de terrain. L'histoire montrera, à mon avis, que la seule réponse possible à terme, financièrement et techniquement, est à l'échelle intercommunale. Je suis heureuse que nous puissions nous rejoindre autour d'une proposition de compromis.

**Mme Anne Blanc.** J'ose espérer qu'il n'y a plus un élu qui ne considère pas l'eau comme un enjeu majeur pour l'avenir de notre société. Le souhait de transférer les compétences en matière d'eau et d'assainissement aux intercommunalités va tout à fait dans ce sens. C'est une question de cohérence en matière de gestion. Même si certaines communes gèrent correctement ces compétences, nous devons avoir une démarche beaucoup plus large, compte tenu des enjeux, notamment sanitaires et quantitatifs, qui existent.

L'amendement CL1114 va dans le même sens que les dispositions proposées par le Gouvernement au Sénat. Nous donnerons la possibilité de déléguer à un syndicat de communes – il arrive que ces questions soient traitées dans ce cadre à l'heure actuelle – la gestion des compétences en matière d'eau et d'assainissement pour le compte de l'intercommunalité.

**Mme Frédérique Lardet.** L'amendement CL280 permettra de reporter au 1<sup>er</sup> janvier 2026 le transfert des compétences en matière d'eau et d'assainissement pour les communes appartenant à des communautés d'agglomération de petite taille dont une grande partie des communes sont dites rurales.

L'amendement CL281 est identique au précédent à une nuance près : il concerne les communes faiblement peuplées.

À titre de repli, l'amendement CL282 permettra seulement un report de la compétence en matière d'eau pour les communes appartenant à des communautés d'agglomération de petite taille.

L'amendement CL286 vise à consacrer sur le plan législatif le droit à la différenciation intraterritoriale dans l'exercice d'une compétence par un EPCI : il s'agit de permettre des modes de gestion distincts dans un même périmètre communautaire.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** J'émet un avis favorable aux amendements CL170, CL671 et CL1042, qui visent à rétablir deux assouplissements prévus par le projet de loi initial.

Tout d'abord, ces amendements faciliteront la mise en œuvre de la minorité de blocage qui permet de décaler, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2026, le transfert des compétences relatives à l'eau et l'assainissement aux communautés de communes.

Ils rétablissent également un mécanisme de délégation de tout ou partie des compétences en matière d'eau et d'assainissement au profit de communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, par dérogation au droit commun des délégations de compétences prévu par le code général des collectivités territoriales.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Je me suis déjà longuement exprimé sur les questions d'eau et d'assainissement hier soir, lors de la discussion générale. J'émet un avis favorable aux amendements CL170, CL671 et CL1042. Je demande le retrait des autres amendements en discussion commune.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Vous ne serez pas surpris que je soutienne, en tant qu'élu de montagne, les amendements CL280, CL281, CL282 et CL286.

Au-delà des questions spécifiquement liées à la ruralité, à la montagne et aux zones faiblement peuplées, il y a un problème de fond : j'ai l'impression que l'on mélange la définition de la politique de l'eau et les investissements ou la gestion de la ressource.

Je suis tenté de dire que la définition stratégique de la politique de l'eau, notamment les règlements relatifs aux aides destinées aux communes et aux intercommunalités pour favoriser les investissements, n'est pas du niveau communal ou intercommunal, mais départemental voire régional, et qu'on doit faire le lien avec le futur projet de loi 3D. Dans ma circonscription, la politique de l'eau est définie par la collectivité territoriale de Corse. Les maîtres d'ouvrage doivent s'inscrire dans les schémas élaborés dans ce cadre.

Quand on parle de la gestion de la ressource, il faut faire le lien avec le bassin hydrographique, et non avec le bassin de vie. C'est aux contraintes topographiques, aux liens sociologiques et au potentiel en matière de ressource qu'on doit penser. Cela signifie que l'on doit avoir une vision différenciée, ou territorialisée, et qu'il ne faut pas chercher à normaliser. Systématiser le transfert de compétence aux intercommunalités, en laissant la possibilité d'une délégation aux communes, reviendrait à faire fi des différences territoriales.

On peut approfondir cette question dans le cadre des amendements de M. Giraud, en guise de pis-aller, mais je pense que tout cela relève surtout du projet de loi 3D. Nous sommes très déterminés à ne pas nous arrêter au milieu du gué, par exemple au nom du compromis qu'il faudrait trouver avec le Sénat. Évitions les situations de terrain totalement ingérables.

**Mme Émilie Chalas.** Je voudrais revenir sur les amendements déposés par M. Giraud. Nous avons déjà eu de nombreux échanges sur cette question l'année dernière. Si nous n'avons pas prévu de dispositif de minorité de blocage dans le cadre des communautés d'agglomération, c'est pour deux raisons. Tout d'abord, il y a la question du seuil : qu'est-ce qu'une petite agglomération ? Ce n'est pas défini aujourd'hui en droit. Ensuite, les « petites agglomérations » ont demandé à avoir leur statut actuel en raison des avantages et des responsabilités que cela leur permettait d'obtenir, et elles doivent aujourd'hui assumer intégralement ce que cela implique.

**M. Raphaël Schellenberger.** Il y a une forme de comique de répétition dans cette affaire : on discute maintenant chaque année de ces compétences.

J'ajoute que tout cela résulte d'un amendement introduit nuitamment lors des débats relatifs à la loi NOTRe, sans aucune évaluation d'impact, alors qu'il en résulte un bouleversement pour la construction de l'intercommunalité dans notre pays.

La solution qui nous est proposée est meilleure que celle que nous avons examinée la dernière fois, je le reconnais. Néanmoins, vous ne vous inscrivez pas dans le principe de liberté qui est prôné au début du texte. J'entends bien que la liberté peut souffrir d'un certain nombre de restrictions, plus ou moins importantes, et qu'il faut prendre en compte la question de l'écologie. Néanmoins, je voudrais appeler l'attention sur le fait que l'on considère de plus en plus souvent que cela justifie de remettre en cause des libertés : c'est tout à fait compréhensible en matière de collectivités territoriales, mais il y a aussi un discours de plus en plus véhément qui concerne d'autres libertés, individuelles, auxquelles nous sommes particulièrement attachés.

Je pense que ce dispositif est meilleur que celui que la majorité a adopté il y a quelques mois, je l'ai dit, mais qu'il n'est pas aussi bon que pourrait l'être un régime de liberté. Celui-ci se traduit par un mode d'organisation qui est départemental dans certains cas, notamment dans le Bas-Rhin, communal ailleurs – et cela marche très bien – ou intercommunal, par exemple dans le territoire dont je suis issu. Parfois, l'eau est même la compétence autour de laquelle l'intercommunalité s'est construite. Le régime de liberté a démontré son efficacité, et je pense qu'on peut aussi faire confiance à l'esprit de responsabilité des élus en ce qui concerne l'eau.

**M. Pascal Brindeau.** Je souscris globalement à l'idée que les politiques de l'eau et de l'assainissement – je pense surtout à celle de l'eau potable – doivent être menées à l'échelle intercommunale pour des raisons de solidarité et d'efficacité. Je partage aussi l'idée, parce que c'est un sujet qui a suscité beaucoup de crispations chez les élus locaux, qu'il faut adopter un dispositif plus souple qui doit permettre de redéléguer éventuellement une partie de la compétence à une commune ou à un syndicat de communes.

Cependant, je voudrais qu'on soit clair et qu'on sache bien de quoi on parle quand il est question de conventions de délégation – je serais heureux d'entendre les auteurs des amendements et le ministre sur ce sujet. Est-on bien d'accord sur le fait que c'est l'intercommunalité qui garde la main en matière stratégique et politique ? Par ailleurs, si on

doit créer un budget annexe au niveau d'une commune ou d'un syndicat de communes, est-on dans une logique de délégation de service public selon laquelle l'EPCI donne une rémunération à la commune ou au syndicat de communes pour gérer la compétence comme il l'a déterminé ou, au contraire, dans une logique beaucoup plus délégative ou redélégante, si je puis dire, qui consisterait à confier la maîtrise totale de la politique de l'eau à l'échelon infracommunautaire ? Ce serait alors l'antithèse de ce qu'on essaie de construire. J'aimerais avoir quelques précisions.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Je comprends ce qu'a dit M. Schellenberger mais il faut aussi rappeler ce qui était prévu au préalable, à savoir un transfert obligatoire et automatique au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Il y a eu une première étape au cours de laquelle on a essayé de desserrer la contrainte afin d'apporter une réponse aux maires. Il est vrai ce que ce n'était pas satisfaisant : le report du transfert à 2026 signifie concrètement que l'on prend le risque qu'il n'y ait pas, ou peu, d'investissement au cours du prochain mandat.

La solution qui est proposée aujourd'hui permettra enfin d'avancer : on pourra réaliser des travaux et investir d'une manière pragmatique, soit directement dans un cadre intercommunal, soit dans les structures préexistantes, grâce à des dérogations, soit éventuellement dans des structures plus importantes. Il y aura donc vraiment de la souplesse et de la liberté en ce qui concerne les modes d'organisation.

Il faut également retrouver de l'efficacité. Le ministre a rappelé qu'il y a urgence à agir et à investir afin de corriger la situation, notamment en ce qui concerne l'eau potable mais aussi en matière d'assainissement. On doit améliorer la qualité et éviter de gaspiller des ressources rares comme c'est le cas aujourd'hui.

**M. Alain Perea, rapporteur pour avis.** J'ai terminé ma présentation en disant que l'intercommunalité doit garder un pouvoir de régulation. Elle doit avoir, dans tous les cas, une vision globale, et c'est pourquoi une convention est prévue. Elle devra faire l'objet d'un suivi.

Je voudrais également dire, à l'attention des élus intercommunaux qui nous regardent ou qui liront le compte rendu, qu'ils auront une part de responsabilité dans la façon dont la délégation sera mise en œuvre dans les communes. On a l'impression que certaines délégations de service public sont en réalité des abandons. Il y aura une responsabilité partagée, et l'intercommunalité devra jouer un rôle important.

Je tiens vraiment à m'inscrire en faux contre l'idée que l'écologie conduirait à une privation de liberté. Comme M. Rebeyrotte l'a bien expliqué, nous allons donner plus de liberté tout en permettant d'avoir une vision globale.

Lorsqu'il y a une opposition au transfert de compétences, les raisons ne sont pas écologiques, dans la majorité des cas, mais politiques ou financières. Aucun maire ne m'a dit que sa gestion en matière d'eau et d'investissement, à l'échelle de sa commune, est forcément meilleure qu'au niveau intercommunal. Les raisons de l'opposition sont autres.

**M. Erwan Balanant.** Je voudrais revenir sur un sujet dont on parle moins : celui des eaux pluviales. Cela permettra peut-être de répondre, en partie, aux interrogations ou aux suspicions de M. Schellenberger.

La question des eaux pluviales est extrêmement importante dans certains territoires et certains bassins-versants qui peuvent être soumis à des inondations. Il est nécessaire d'avoir une vision globale au niveau de l'intercommunalité ou du bassin-versant. Des schémas ou des cahiers des charges sont adoptés pour essayer de ralentir l'arrivée de l'eau à la rivière, par exemple, mais la situation est extrêmement compliquée pour les intercommunalités car elles n'ont pas nécessairement de compétence en matière de voirie – elles ne peuvent pas mettre la main dans le bitume, si je puis dire, pour réaliser des équipements.

L'amendement que je vous propose permettra d'avoir des schémas directeurs ou des cahiers des charges que les communes devront appliquer dans l'exercice de leurs compétences en matière de voirie. Nous aboutirons ainsi à davantage d'opérationnalité. Dans la situation actuelle, certains territoires vont continuer à avoir du mal à mettre en place des schémas de gestion des eaux pluviales.

**Mme Anne Blanc.** J'aimerais savoir, monsieur le ministre, pourquoi vous demandez le retrait de l'amendement CL1114 : il me semble qu'il va tout à fait dans le sens que nous souhaitons majoritairement. Il comporte notamment des précisions au sujet des syndicats de communes.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Je vous propose simplement de retirer cet amendement au profit des autres. Ce n'est pas parce que je le trouve, sur le fond, inopportun.

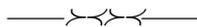
*La Commission adopte les amendements identiques CL170, CL671 et CL1042.*

*L'article 5 est ainsi rédigé.*

*En conséquence, les amendements CL1114, CL280, CL281, CL282 et CL286 tombent, de même que les amendements CL172 de la commission du développement durable, CL524, CL525, CL527 et CL530 de Mme Pascale Boyer, CL414 de Mme Martine Wonner, CL852 de M. Jérôme Nury, CL415 de Mme Martine Wonner, CL290, CL648 et CL854 de M. Jérôme Nury, CL872 de M. Pascal Brindeau, CL323 de M. Stéphane Peu et CL849 de M. Jérôme Nury.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Comme le bureau de la commission des Lois l'a décidé à l'unanimité lors de sa dernière réunion, par respect pour l'outre-mer dont les crédits budgétaires vont être examinés en séance publique cet après-midi, nous reprendrons nos travaux ce soir à vingt et une heures.

*La réunion s'achève à 13 heures.*



## **Informations relatives à la Commission**

La Commission a nommé :

– *M. Erwan Balanant* rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à améliorer la lisibilité du droit par l’abrogation de lois obsolètes (n° 1765) ;

– *Mme Marietta Karamanli et M. Ludovic Mendes* rapporteurs sur la proposition de résolution relative à la réforme européenne du droit d’asile (n° 2343).

## Membres présents ou excusés

*Présents.* - Mme Caroline Abadie, M. Jean-Félix Acquaviva, M. Pieyre-Alexandre Anglade, Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Xavier Breton, M. Pascal Brindeau, M. Vincent Bru, Mme Émilie Chalas, M. Éric Ciotti, M. Éric Diard, Mme Coralie Dubost, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Philippe Dunoyer, M. Jean-François Eliaou, M. Christophe Euzet, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Isabelle Florennes, M. Raphaël Gauvain, M. Philippe Gosselin, M. Guillaume Gouffier-Cha, Mme Émilie Guerel, Mme Marie Guévenoux, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, M. Sébastien Huyghe, Mme Élodie Jacquier-Laforge, Mme Catherine Kamowski, Mme Marietta Karamanli, M. Guillaume Larrivé, M. Philippe Latombe, M. Jean-Claude Leclabart, Mme Marie-France Lorho, Mme Alexandra Louis, M. Olivier Marleix, M. Jean-Louis Masson, M. Fabien Matras, M. Stéphane Mazars, Mme Emmanuelle Ménard, M. Ludovic Mendes, M. Jean-Michel Mis, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, Mme Naïma Moutchou, Mme Valérie Oppelt, M. Didier Paris, Mme George Pau-Langevin, M. Stéphane Peu, M. Jean-Pierre Pont, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Thomas Rudigoz, M. Pacôme Rupin, M. Antoine Savignat, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, Mme Cécile Untermaier, M. Arnaud Viala, M. Guillaume Vuilletet, Mme Hélène Zannier

*Excusés.* - Mme Huguette Bello, Mme Paula Forteza, M. Mansour Kamardine, M. Aurélien Pradié, Mme Maina Sage

*Assistaient également à la réunion.* - M. Stéphane Baudu, M. Thierry Benoit, Mme Anne Blanc, Mme Pascale Boyer, M. Lionel Causse, M. Jean-François Cesarini, Mme Fannette Charvier, M. André Chassaigne, M. Dino Cinieri, M. Paul-André Colombani, M. Charles de Courson, Mme Yolaine de Courson, Mme Marguerite Deprez-Audebert, Mme Laurence Gayte, M. Yannick Haury, Mme Fadila Khattabi, M. Daniel Labaronne, M. Fabien Lainé, Mme Frédérique Lardet, M. Pascal Lavergne, M. Sébastien Leclerc, Mme Annaïg Le Meur, Mme Brigitte Liso, M. Jérôme Nury, M. Alain Perea, M. François Pupponi, M. Robin Reda, M. Vincent Rolland, M. Martial Saddier, Mme Bénédicte Taurine, M. Jean-Luc Warsmann