



N° 2402

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 novembre 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES  
ET À LA DÉCENTRALISATION

SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT,  
*relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*  
(n° 2357)

PAR Mme ANNE BLANC ET M. STÉPHANE BAUDU

Députés

---

---

Voir les numéros :

*Sénat* : **677** rect. (2018-2019), **12, 13**, et T.A. n° **8** (2019-2020).

*Assemblée nationale* : **2357, 2401**.



## SOMMAIRE

	PAGES
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE PROJET DE LOI ENTEND RENFORCER LES MOYENS D’ACTION DES MAIRES, DIVERSIFIER LEUR PROFIL ET MIEUX ASSOCIER LES ÉLUS AU FONCTIONNEMENT D’INTERCOMMUNALITÉS BÂTIES AUTOUR DE PROJETS COMMUNS</b> .....	7
<b>II. LES DISPOSITIONS DU TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT QUI FONT L’OBJET D’AMENDEMENTS DE LA PART DES RAPPORTEURS</b> .....	9
1. Les dispositions du Titre I <sup>er</sup> consacré aux libertés locales : conforter chaque maire dans son intercommunalité.....	9
• ARTICLE 1 <sup>er</sup> - Pacte de gouvernance – Conférence des maires .....	9
• ARTICLE 1 <sup>er</sup> <i>ter</i> – Modalités de désignation des vice-présidents des bureaux des EPCI.....	16
• ARTICLE 4 – Information des conseillers municipaux sur les affaires de leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre .....	17
• ARTICLE 5 A – Transfert « à la carte » de compétences facultatives à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre .....	18
• ARTICLE 5 D – Suppression de la catégorie des compétences optionnelles dans les communautés de communes et les communautés d’agglomération.....	20
• ARTICLE 5 – Suppression du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d’agglomération.....	21
• ARTICLE 7 bis D – Rétablissement de l’intérêt communautaire de la compétence en matière de zones d’activité économique .....	21
• ARTICLE 7 bis – Introduction d’un critère d’intérêt communautaire – ou métropolitain selon l’EPCI – pour l’exercice des compétences liées à la voirie par les communautés urbaines et les métropoles .....	22
• ARTICLE 11 – Information des communes sur les conséquences financières d’une modification du périmètre d’un établissement public de coopération intercommunal.....	23
• ARTICLE 11 <i>bis</i> AA (nouveau) – Extension du scrutin de liste paritaire aux communes de 500 à 999 habitants .....	24
2. Les dispositions du Titre I <sup>er</sup> <i>BIS</i> : Simplifier le fonctionnement du conseil municipal.....	25
• ARTICLE 11 <i>septies</i> – Réduction du nombre de sièges à pourvoir dans les conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants pour être réputés complets.....	25
3. Les dispositions du Titre III consacré aux libertés locales : Simplifier le quotidien du maire.....	26
• ARTICLE 18 – Compétence du département en matière économique.....	26

• ARTICLE 20 – Introduction d’une procédure de « rescrit » auprès du préfet de département pour les collectivités territoriales.....	28
• ARTICLE 23 <i>bis</i> – Création d’un cadre juridique propre à la médiation territoriale.....	29
4. Les dispositions du Titre IV: Renforcer et reconnaître les droits des élus .....	29
• ARTICLE 31 – Habilitation à légiférer par ordonnances pour réformer la formation des élus locaux.....	29
<b>LISTE DES AMENDEMENTS PROPOSÉS .....</b>	<b>33</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS POUR AVIS.....</b>	<b>37</b>
<b>TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION .....</b>	<b>39</b>

## INTRODUCTION

La Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (DCTD) a décidé de se saisir pour avis de l'intégralité du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, (n° 2357). Ce projet de loi fait l'objet d'un examen au fond par la commission des lois (M. Bruno Questel, rapporteur). C'est l'essence même de la DCTD de contribuer à l'élaboration de cette loi en apportant son expertise et une vision pragmatique des communes et du fonctionnement des intercommunalités.

L'un des objectifs de ce projet de loi est de faciliter et d'accompagner l'engagement de tous les citoyens dans un mandat électif local. Pour les élus locaux, notamment les nouveaux maires et les conseillers municipaux qui seront élus au mois de mars prochain, il convient d'apporter davantage de visibilité dans leurs rapports avec leur intercommunalité, davantage d'efficacité dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, plus de protection juridique pour conforter leur action et un accès à la formation dès le début de leurs mandats.

Ce projet de loi comprenait à l'origine 28 articles, puis 33 après le dépôt par le Gouvernement d'une lettre rectificative qui a enrichi le texte notamment en vue de renforcer l'effectivité de l'exercice du droit de vote des détenus à pour relever le plafond des indemnités que le conseil municipal peut décider d'allouer aux maires et aux adjoints des communes de moins de 3 500 habitants.

Après l'examen par le Sénat, le projet de loi comprend désormais 123 articles, soit 90 articles supplémentaires qui sont de portée très variable. Le Sénat et le Gouvernement ont globalement partagé les mêmes objectifs issus du grand débat, à savoir renforcer l'autorité des maires, améliorer le statut de l'élu et renforcer la place de la commune au sein de l'intercommunalité. Plusieurs pans du texte ont toutefois été ajoutés ou modifiés en désaccord assumé avec la philosophie du projet de loi qui consistait à apporter des évolutions limitées en matière de compétences notamment et non à rebattre les cartes de la construction intercommunale.

La DCTD ayant choisi de se saisir pour avis de l'ensemble du texte, l'articulation de ses travaux s'est opérée avec ceux de la commission des lois, comme en témoigne les deux déplacements effectués en commun et les auditions ouvertes aux membres des deux instances.

D'une manière générale, **vos rapporteurs** soulignent l'importance et la qualité du travail de concertation mené par le Gouvernement dans le cadre de l'élaboration de ce texte. Les associations d'élus locaux y ont largement participé et leurs avis ont été pris en compte.



## **I. LE PROJET DE LOI ENTEND RENFORCER LES MOYENS D'ACTION DES MAIRES, DIVERSIFIER LEUR PROFIL ET MIEUX ASSOCIER LES ÉLUS AU FONCTIONNEMENT D'INTERCOMMUNALITÉS BÂTIES AUTOUR DE PROJETS COMMUNS**

Le projet de loi est un texte très attendu qui résulte pour une large part du grand débat et qui s'est nourri des différentes contributions des associations d'élus, des travaux du Sénat parmi lesquels ceux de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, et des propositions recueillies par les députés en circonscription dont la DCTD s'est faite l'écho <sup>1</sup>.

L'ambition portée par ce texte en direction des collectivités territoriales peut se résumer dans le triptyque suivant : une intercommunalité choisie et partagée ; une plus grande effectivité des pouvoirs de police du maire ; et une amélioration des conditions d'exercice des mandats en faveur d'une plus grande diversité des profils des candidats.

- *Le premier enjeu consiste à mieux organiser le bloc communal afin que les maires et conseillers municipaux soient davantage associés et donc impliqués dans l'intercommunalité ;*
- *Le deuxième enjeu porte sur l'efficacité de l'action des maires en matière de polices administratives et la souplesse d'organisation fonctionnelle et des possibilités de délégation ;*
- *Le troisième enjeu porte sur l'amélioration des conditions d'exercice matérielles des mandats locaux pour permettre de diversifier le profil des candidats et avoir parmi les élus davantage de femmes, de jeunes et de salariés du secteur privé.*

Vos rapporteurs partagent l'idée que cette loi doit être une loi d'ajustements et d'assouplissements et non de « détricotage » et de démantèlement. Il est, en effet, souhaitable de corriger la brutalité de certaines réformes sans remettre en cause les progrès apportés par l'intercommunalité. C'est pourquoi vos rapporteurs proposent une série d'amendements de suppression d'ajouts du Sénat en matière de répartition des compétences au sein du bloc communal, qui paraissent, soit aller à l'encontre de la réussite de l'intercommunalité, soit anticiper des débats qui pourront trouver leur place dans le cadre du futur projet de loi « 3 D » pour décentralisation, différenciation, et déconcentration.

Pour les élus locaux, notamment les nouveaux maires et conseillers municipaux qui seront élus au mois de mars prochain, il convient d'apporter davantage de visibilité dans leurs rapports avec leur intercommunalité, davantage

---

(1) Réunions des 27 mars et 10 avril 2019.

d'efficience dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, de protection juridique pour conforter leur action et d'accès à la formation dès le début de leurs mandats.

Vos rapporteurs souhaitent insister sur **deux des sujets les plus sensibles de ce texte**, qui figuraient dans le projet de loi mais qui ont été profondément modifiés lors de l'examen au Sénat : tout d'abord l'exercice des compétences « eau » et « assainissement », ensuite la revalorisation des indemnités des élus des communes de moins de 3 500 habitants.

- ✓ En ce qui concerne les compétences « eau » et « assainissement », la remise en question par le Sénat du compromis trouvé sur ces transferts ne peut être acceptée. **Vos rapporteurs** sont favorables à la réécriture de cet article conformément à l'amendement déposé par le Gouvernement au Sénat qui reprend les dispositifs initiaux en y ajoutant la possibilité de déléguer au profit d'un syndicat de communes existant au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et inclus en totalité dans le périmètre de la communauté de communes.
- ✓ Au sujet de la revalorisation des **indemnités** des élus des communes de moins de 3 500 habitants, l'article 28 du projet de loi proposait d'augmenter sensiblement le plafond indemnitaire des maires et de leurs adjoints dans les communes de moins de 1 000 habitants, dont le régime serait aligné sur celui des communes de 1 000 à 3 500 habitants.

Considérant que ce dispositif pourrait s'avérer difficile voire impossible à mettre en œuvre au sein de ces petites communes - actuellement, un tiers des communes de moins de 500 habitants n'indemnisent pas leur maire - faute de ressources, le Sénat a proposé un dispositif alternatif à la fois plus large puisqu'il concerne aussi les communes de 1 000 à 3 499 habitants, et potentiellement moins coûteux. **Vos rapporteurs** considèrent que ce dispositif est plus réaliste et répond mieux à la situation des maires des petites communes.

En matière de « statut de l'élu » vos rapporteurs soulignent qu'il est absolument nécessaire de **renforcer la communication** aussi bien à l'intention des élus qu'en direction des entreprises qui ignorent très souvent l'existence de dispositions du CGCT qui renvoient, sur ces sujets, au code du travail. L'État mais aussi les associations d'élus et les organisations professionnelles devront prendre en main cet effort indispensable d'information dès la promulgation de la loi.

Le présent rapport n'aborde pas l'intégralité des articles du projet de loi adopté par le Sénat en première lecture, vos rapporteurs renvoient pour ce faire au rapport de la commission des lois <sup>1</sup>.

---

(1) Rapport n° 2401, tome 1 « Synthèse et commentaires d'articles » de M. Bruno Questel, rapporteur.

## II. LES DISPOSITIONS DU TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT QUI FONT L'OBJET D'AMENDEMENTS DE LA PART DES RAPPORTEURS

### 1. Les dispositions du Titre I<sup>er</sup> consacré aux 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

- **ARTICLE 1<sup>er</sup> - Pacte de gouvernance – Conférence des maires**

#### *a. Le texte du projet de loi*

Cet article a pour objet d'associer plus étroitement les communes membres au fonctionnement de leur EPCI. Il introduit à cette fin deux nouveaux articles dans le code général des collectivités territoriales : l'article L. 5211-11-1, qui crée un pacte de gouvernance, et l'article L. 5211-11-2, qui crée un conseil des maires.

Il prévoit que l'organe délibérant de l'EPCI débat obligatoirement, à la suite de chaque renouvellement général des conseils municipaux, ou à la suite d'une fusion avec un autre EPCI, de l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'intercommunalité dont elles sont membres.

Si l'organe délibérant décide de sa création, le pacte de gouvernance devra être adopté dans les six mois suivant le renouvellement général.

Ce pacte devra déterminer les conditions dans lesquelles est recueilli l'avis du conseil municipal d'une commune membre, seule concernée par une décision du conseil de l'EPCI, ainsi que le prévoit l'article L. 5211-7 du CGCT.

Le pacte pourra également prévoir :

- la création de commissions spécialisées associant les maires ;
- la création de conférences territoriales des maires, qui pourraient être consultées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques menées par l'établissement public ;
- les conditions dans lesquelles le président de l'intercommunalité pourra déléguer au maire l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires ;

– la mise à disposition, dans les communautés de communes et communautés d'agglomération, de services de l'EPCI sous l'autorité fonctionnelle d'un maire pour l'exercice des compétences en matière de voirie communautaire et d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Ce pacte pourra également prévoir la création d'**un conseil des maires**, c'est-à-dire d'une instance de coordination entre l'EPCI et les maires des communes membres au sein de laquelle seraient débattus « *tous les sujets d'intérêt communautaire ou relatifs à l'harmonisation de l'action des communes et de l'établissement public de coopération intercommunale* ».

Le projet de loi ne prévoit pas de rendre obligatoire la création de ces instances, sauf si au moins 30 % des maires des communes membres en font la demande.

La création de cette instance nouvelle n'est en réalité que la consécration législative d'une pratique observée dans de nombreuses intercommunalités de grande taille, c'est-à-dire rassemblant plus de cinquante communes. Selon l'enquête nationale réalisée par l'Assemblée des communautés de France<sup>1</sup>, 81 % des intercommunalités réunissent déjà l'ensemble des maires à échéances régulières, soit au sein de leur bureau (40 % des cas), soit au sein d'une instance spécifique (64 % des cas).

En outre, ce type d'instance existe déjà dans les intercommunalités les plus intégrées, à savoir les métropoles.

#### ***b. Le texte issu du Sénat***

Lors de son examen par le Sénat, cet article a été profondément modifié. Excipant de la libre administration des collectivités territoriales, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de ses rapporteurs supprimant les dispositions relatives au contenu facultatif du pacte (création de commissions spécialisées et de conférences territoriales, notamment).

Le contenu obligatoire du pacte a, en revanche, été enrichi. Il comprend désormais, outre la composition et les modalités de fonctionnement de la conférence des maires, les items suivants:

– les modalités de mutualisation des services entre ceux de l'EPCI et ceux des communes membres ;

– les modalités d'association des acteurs socio-économiques à la prise de décision ;

---

(1) Enquête nationale de l'Assemblée des communautés de France, *La gouvernance politique des intercommunalités*, mars 2019, page 7 [https://www.adcf.org/files/THEME-Insitutions-et-pouvoirs-locaux/AdCF-La-gouvernance-politique-des-intercommunalites\\_V7.pdf](https://www.adcf.org/files/THEME-Insitutions-et-pouvoirs-locaux/AdCF-La-gouvernance-politique-des-intercommunalites_V7.pdf)

– les moyens de renforcer les solidarités financières au sein du territoire ainsi que les objectifs à poursuivre, le cas échéant, par la réalisation d'un pacte financier et fiscal entre l'intercommunalité et ses communes membres.

Le « conseil des maires » est devenu « conférence des maires » par l'adoption, en commission, d'un amendement des rapporteurs du Sénat. Il s'agissait, d'une part, de réserver l'appellation de « conseil » à l'organe délibérant de l'EPCI et, d'autre part, de reprendre un terme aujourd'hui plus fréquemment utilisé par les intercommunalités.

### *c. Les propositions des co-rapporteurs*

Vos rapporteurs souhaitent rendre obligatoire l'élaboration des pactes de gouvernance au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Cette proposition inverse, sur ce point, la logique du texte proposé par le Sénat qui a fait le choix de maintenir la nature facultative du pacte mais de rendre la conférence des Maires obligatoire.

L'objet du pacte est d'amplifier la réflexion au sein des EPCI, quant à la manière de mieux associer les acteurs du territoire, et en premier lieu les représentants élus des communes membres, à l'élaboration et à la conduite des projets qu'ils souhaitent porter en commun.

L'insuffisance de cette réflexion produit des effets désormais bien identifiés : éloignement de la décision, concertation et pédagogie insuffisantes, et parfois manque d'efficacité dans la mise en œuvre des services portés par l'intercommunalité ; avec les conséquences que l'on sait : sentiment de dépossession éprouvé par les maires et plus largement par les conseillers municipaux, désengagement des élus au sein des instances communautaires.

De nombreuses intercommunalités ont pris conscience de ces difficultés, et tentent d'apporter des réponses, variables selon les territoires et leurs spécificités. D'autres tardent encore à le faire.

Rendre le pacte de gouvernance obligatoire, c'est remettre au cœur du projet intercommunal le principe de coopération qui suppose que les parties prenantes soient pleinement associées à l'élaboration d'un projet commun. Il permet d'engager un débat sur des questions aussi essentielles que la manière de travailler ensemble, de préparer les décisions, de coordonner les actions des uns et des autres, de mobiliser les ressources humaines, ou encore d'organiser la solidarité financière.

Il s'agit bien ici d'un objectif de moyens, et non de résultat, chaque territoire restant libre de définir l'organisation la mieux adaptée à ses spécificités.

Ainsi cette logique offre-t-elle une double garantie : d'une part celle de répondre à l'enjeu d'une prise en compte globale de la question de la gouvernance au sein des EPCI et d'autre part celle de la liberté laissée aux territoires de définir les solutions qui lui conviennent.

**Vos rapporteurs proposent :**

- de rétablir l'intitulé de la sous-section adopté par le Sénat en spécifiant qu'elle encadre les relations entre l'EPCI et ses communes membres et pas uniquement entre l'EPCI et les Maires de ces communes.

**Proposition n° 1 :** Rétablir l'intitulé de la sous-section adopté par le Sénat en spécifiant qu'elle encadre les relations entre l'EPCI et ses communes membres.

- de rendre obligatoire, dans un délai de douze mois, l'élaboration des pactes de gouvernance au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

**Proposition n° 2 :** Rendre obligatoire, dans un délai de douze mois, l'élaboration des pactes de gouvernance au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

- à **titre de repli par rapport à la proposition précédente**, de rendre obligatoire l'élaboration des pactes de gouvernance au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sauf si deux tiers au moins des Maires des communes membres s'y opposent.

**Proposition n° 3 :** Rendre obligatoire l'élaboration des pactes de gouvernance au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sauf si deux tiers au moins des Maires des communes membres s'y opposent.

- de déplacer dans le contenu même du pacte de gouvernance les dispositions relatives à l'association de la population et des acteurs socio-économiques à l'élaboration des politiques de l'EPCI. En effet, les modalités de concertation et de co-construction font partie intégrante d'un système de gouvernance. Il convient donc de ne pas les traiter séparément de l'élaboration du pacte de gouvernance.

**Proposition n° 4 :** Déplacer dans le contenu même du pacte de gouvernance les dispositions relatives à l'association de la population et des acteurs socio-économiques à l'élaboration des politiques de l'EPCI.

- de préciser que le délai d'élaboration du pacte s'applique également à une opération de fusion d'établissements et qu'il comprend la saisine pour avis des conseils municipaux des communes membres. Il importe, pour une meilleure

appropriation du pacte, que son contenu puisse être présenté et débattu dans chaque conseil municipal. Les remarques formulées lors de ces échanges pourront, le cas échéant, enrichir utilement le contenu du pacte.

**Proposition n° 5 :** Préciser que le délai d'élaboration du pacte s'applique également à une opération de fusion d'établissements et qu'il comprend la saisine pour avis des conseils municipaux des communes membres.

- à expliciter l'objet du pacte de gouvernance mis en place par les EPCI. En effet, le texte actuel précise son contenu mais oublie de mentionner sa vocation. Or il est indispensable de rappeler que le pacte de gouvernance n'est pas une fin en soi mais bien un ensemble de moyens placés au service de la raison d'être des EPCI : permettre à des communes, sur un espace cohérent, de se regrouper pour élaborer et mettre en œuvre un projet commun au service de leur territoire.

**Proposition n° 6 :** Expliciter l'objet du pacte de gouvernance mis en place par les Établissements Publics de Coopération Intercommunale.

- d'intégrer dans le pacte les dispositions relatives à l'association de la population et des acteurs socio-économiques à l'élaboration des politiques portées par l'établissement public de coopération intercommunale. Il convient, en outre, de prévoir que soit abordée l'opportunité de mise en place d'un conseil de développement, dans le cas où ce dernier n'est pas obligatoire, et d'en fixer les modalités de fonctionnement.

**Proposition n° 7 :** Intégrer dans le pacte les dispositions relatives à l'association de la population et des acteurs socio-économiques à l'élaboration des politiques portées par EPCI et de prévoir que soit abordée l'opportunité de mise en place d'un conseil de développement.

- de préciser que le contenu du pacte n'est pas exhaustif et qu'il peut, par conséquent, contenir toute autre disposition concourant à définir les moyens mis en place par l'établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre pour encadrer sa gouvernance, le fil conducteur devant être l'optimisation de la coordination entre l'établissement et ses communes membres, ainsi qu'une meilleure implication de l'ensemble des acteurs du projet intercommunal.

**Proposition n° 8 :** Préciser que le contenu du pacte n'est pas exhaustif et qu'il peut contenir toute autre disposition concourant à définir les moyens mis en place par l'établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre pour encadrer sa gouvernance.

- de supprimer la possibilité pour le pacte de prévoir la faculté, dans les communautés de communes et d'agglomération, de placer des services de l'EPCI sous l'autorité fonctionnelle du maire pour l'exercice des compétences : « Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire » et « Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ». Cette disposition conduit à une confusion des responsabilités au sein de l'EPCI et va à l'encontre de son intégration.

**Proposition n° 9 :** Supprimer la possibilité pour le pacte de prévoir la faculté, dans les communautés de communes et d'agglomération, de placer des services de l'EPCI sous l'autorité fonctionnelle du maire pour l'exercice de certaines compétences.

- de préciser qu'au titre de son contenu facultatif, le pacte pourra prévoir les objectifs à poursuivre en matière d'amélioration de la parité femmes-hommes au sein des organes de gouvernance et des commissions de l'établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre.

**Proposition n° 10 :** Préciser que le pacte pourra prévoir les objectifs à poursuivre en matière d'amélioration de la parité femmes-hommes au sein des organes de gouvernance et des commissions de l'établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre.

- de préciser qu'au titre de son contenu facultatif, le pacte pourra prévoir les moyens de renforcer les solidarités financières au sein du territoire, ainsi que les objectifs à poursuivre, le cas échéant, par la réalisation d'un pacte financier et fiscal entre l'intercommunalité et ses communes membres.

En effet, le pacte de gouvernance a pour objectif de définir les moyens de gouvernance de l'EPCI pour conduire l'élaboration des politiques publiques, leur mise en œuvre et la mobilisation des ressources humaines et financières. Par conséquent, la définition des moyens de gouvernance de l'EPCI et des relations entre celui-ci et ses communes membres ne peut être décidée de façon efficiente et pertinente si la question de l'organisation financière de l'EPCI n'est pas discutée. De même, si le pacte de gouvernance prévoit, par exemple, une mutualisation des services de l'EPCI et de ses communes membres, comment le pourrait-il sans régler les interrogations financières qu'elle pose ?

L'élaboration d'un pacte financier et fiscal, ou de tout autre moyen d'organisation de la solidarité financière, apparaît indispensable pour garantir la mise en œuvre concrète et fidèle de la gouvernance décidée par le pacte. Ce dernier a pour objectif de fixer clairement, dès le début du mandat, l'organisation de la gouvernance de l'EPCI pour les 6 ans à venir, c'est donc également le moment opportun pour aplanir et apaiser le débat, qui ne manquera pas de se présenter tôt ou tard, sur la solidarité financière entre l'EPCI et ses communes.

**Proposition n° 11 :** Préciser que le pacte pourra prévoir les moyens de renforcer les solidarités financières au sein du territoire, ainsi que les objectifs à poursuivre, le cas échéant, par la réalisation d'un pacte financier et fiscal entre l'intercommunalité et ses communes membres.

- de préciser qu'au titre de son contenu facultatif, le pacte pourra prévoir les orientations en matière de mutualisation de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres afin d'assurer une meilleure organisation. En effet, s'il n'appartient pas au pacte d'explicitier les modalités de cette mutualisation, il est utile que l'ambition de meilleure coordination entre l'EPCI et ses communes membres se traduise dans le domaine de l'organisation de leurs ressources humaines et donc que le pacte précise les objectifs à atteindre en la matière. Charge ensuite aux exécutifs de l'EPCI et des communes de traduire ces objectifs en modalités d'organisation.

**Proposition n° 12 :** Préciser que le pacte pourra prévoir les orientations en matière de mutualisation de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres afin d'assurer une meilleure organisation des services.

- de préciser qu'au titre de son contenu facultatif, le pacte pourra prévoir les conditions de transfert éventuel, au Président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, des pouvoirs de police spéciale attachés aux compétences transférées à l'EPCI, sur tout ou partie des communes membres et sous réserve de l'approbation de chaque maire concerné. La situation actuelle conduit trop souvent à un refus de transfert intégral, sans réelle prise en compte des incidences d'un tel choix. Le pacte pourrait être l'occasion de réfléchir, compétence par compétence, sur la question de l'échelon le plus adapté pour exercer le pouvoir de police.

**Proposition n° 13 :** Préciser que le pacte pourra prévoir les conditions de transfert éventuel, au Président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, des pouvoirs de police spéciale attachés aux compétences transférées à l'établissement public de coopération intercommunale, sur tout ou partie des communes membres et sous réserve de l'approbation de chaque maire concerné.

- de préciser les modalités de la modification du pacte de gouvernance, en particulier concernant le pouvoir d'initiative. La modification pourrait ainsi être mise à l'ordre du jour de l'organe délibérant soit par la volonté du président de l'EPCI, soit à la demande de la majorité des membres du conseil communautaire, soit par la majorité des membres de la conférence des maires.

**Proposition n° 14 :** Préciser les modalités de la modification du pacte de gouvernance, dont l'initiative peut émaner de la majorité des membres du conseil communautaire ou de la majorité des membres de la conférence des maires.

• **ARTICLE 1<sup>er</sup> ter – Modalités de désignation des vice-présidents des bureaux des EPCI**

Cet article a été introduit par la commission des Lois du Sénat, par l'adoption d'un amendement de Mme Dominique Estrosi Sassone, sous-amendé par les rapporteurs. Il a pour objet de simplifier les modalités de désignation des vice-présidents des bureaux des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le bureau des EPCI est composé du président, du ou des vice-présidents et d'un nombre indéterminé d'autres membres.

Dans le silence de la loi, le juge administratif a considéré en se référant aux travaux préparatoires de la loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, que « *l'élection à l'organe délibérant des EPCI régie par l'article L. 5211-7 du même code n'étant, en revanche, soumise à aucune règle de parité* »<sup>1</sup>, l'élection des membres du bureau – hors le cas du président – obéit aux règles applicables aux communes de moins de 1 000 habitants : ils sont élus un à un, au scrutin uninominal majoritaire, à la majorité absolue lors des deux premiers tours et à la majorité relative au troisième tour.

Le dispositif introduit par la commission des Lois a pour objet de modifier ce mode de désignation pour que les vice-présidents soient désormais élus au scrutin de liste, à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel, afin de simplifier des opérations électorales qualifiées de « *complexes et souvent inutilement longues* » par les rapporteurs.

En séance publique, le Sénat a adopté deux amendements identiques des rapporteurs et des membres du groupe Socialiste et républicain, avec avis de sagesse du Gouvernement, visant à favoriser, par la composition des listes, une représentation équitaine des sexes parmi les postes de vice-présidents.

Cette disposition est de nature à changer fortement le fonctionnement de l'intercommunalité qui ne peut pas être régie de la même manière qu'une collectivité territoriale.

L'élection des vice-présidents au scrutin de liste, introduite par le Sénat, n'est pas adaptée au mode de fonctionnement de l'intercommunalité, et plus précisément au mode de désignation des délégués communautaires.

---

(1) Conseil d'État, SSR., 23 avril 2009, requête numéro 319812, Syndicat départemental d'énergies de la Drôme.

En effet, si l'élection au scrutin de liste présente deux avantages, il entraîne également un inconvénient majeur, rédhibitoire si l'on veut garantir la représentation de l'ensemble du territoire au sein de l'exécutif communautaire.

Le premier avantage, celui qui est à l'origine de cette disposition, c'est l'amélioration de la logistique de la désignation. En effet, dans les EPCI qui comprennent un grand nombre de communes, il est aujourd'hui très long et très lourd de procéder à l'élection des vice-présidents au scrutin uninominal.

Le second avantage, tient à la possibilité d'améliorer la parité au sein de l'exécutif communautaire au moment de la constitution de la liste (disposition complémentaire introduite par le Sénat).

Mais ce dispositif aurait un inconvénient majeur celui de favoriser les communes qui comprennent le plus grand nombre de délégués. En effet, composer une liste suppose de se connaître et d'être capable d'explicitier une ambition partagée. Dans ces conditions, les communes fortes pourvoyeuses en nombre de délégués seront avantagées et, en outre, les listes auront tendance à rassembler des personnalités issues de communes plutôt proches géographiquement au détriment d'une représentation équilibrée du territoire. Ceci sera renforcé par le critère de parité car l'on sait très bien que les communes qui ne disposent que d'un délégué communautaire au sein de l'organe délibérant sont majoritairement représentées par des hommes, étant donné la très forte proportion des hommes parmi les Maires.

**Vos rapporteurs** proposent donc de supprimer cet article.

<p><b>Proposition n° 15</b> : Supprimer cet article.</p>
--

• **ARTICLE 4 – Information des conseillers municipaux sur les affaires de leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre**

Le présent article a pour objet d'améliorer l'information des conseillers municipaux qui ne siègent pas à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale dont leur commune est membre, par l'envoi systématique des comptes rendus et des convocations des séances de cet organe.

Le Sénat a ajouté une disposition prévoyant que, si elle en fait la demande, une commune membre peut procéder aux envois à ses conseillers municipaux. Cette possibilité réduirait, dans la pratique, les délais d'envoi pour l'EPCI à fiscalité propre car elle impliquerait que ce dernier adresse plus en amont les documents à la commune de façon à ce que celle-ci puisse les envoyer aux élus à temps. Par ailleurs, cette étape supplémentaire par la commune n'est pas justifiée juridiquement car les documents à communiquer dans ce cadre relèvent uniquement de l'exercice par l'EPCI à fiscalité propre de ses compétences.

Pour cette raison vos rapporteurs proposent de supprimer cette possibilité qui ne faciliterait pas les relations entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres.

## Chapitre II

Le pacte de gouvernance : permettre aux élus locaux de s'accorder sur ce que doit faire ou non leur EPCI

### • **ARTICLE 5 A – Transfert « à la carte » de compétences facultatives à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre**

Introduit en commission des Lois, à l'initiative de ses rapporteurs, le présent article a pour objet d'autoriser le transfert de compétences facultatives à un EPCI à fiscalité propre de la part de certaines de ses communes membres seulement, instaurant ainsi un véritable transfert « à la carte ».

La procédure proposée par le Sénat se déroulerait en deux étapes :

1° le conseil communautaire définirait une liste de compétences ou parties de compétences susceptibles d'être transférées à l'établissement, chaque conseil municipal pouvant demander ou non le transfert de tout ou partie de ces compétences ;

2° le transfert serait ensuite décidé par délibérations concordantes du conseil communautaire et des conseils municipaux, dans les conditions de majorité habituelles. Il pourrait ainsi être décidé de ne pas donner suite aux demandes formulées au cours de la première étape si le conseil communautaire considère que le territoire des communes demanderesses ne constitue pas un territoire cohérent d'exercice des compétences concernées. Les communes membres seraient informées des conséquences financières du transfert.

Pour les EPCI à fiscalité propre additionnelle, le dispositif adopté prévoit que l'exercice des compétences transférées soit financé par une contribution acquittée par les communes concernées, dont le montant serait défini par convention. Cette contribution pourrait également couvrir une partie des dépenses d'administration générale de l'établissement. Le transfert de compétences serait subordonné à la conclusion préalable de cette convention de financement.

Le transfert à la carte entend répondre à un besoin de différenciation dans la mise en œuvre des compétences qui peut se faire sentir au sein même des périmètres intercommunaux, notamment dans des EPCI de grande taille, la question de la subsidiarité trouvant parfois mal à se résoudre de manière uniforme sur un territoire donné.

Il prétend également résoudre des difficultés rencontrées lors des fusions d'EPCI face au choix binaire imposé entre restitution des compétences au niveau

communal et harmonisation intégrale à l'ensemble du territoire fusionné des compétences optionnelles ou facultatives.

Ce dispositif qui peut apparaître séduisant sur le papier, pose deux difficultés majeures.

La première est d'ordre juridique, puisqu'il s'agit de permettre à un EPCI à fiscalité propre de lever des impôts de manière uniforme sur le territoire sans que ces ressources ne se traduisent par une action sur l'ensemble du périmètre intercommunal.

La seconde difficulté relève du sujet de la solidarité communautaire. La force de l'intercommunalité, c'est la capacité de mettre en commun des moyens pour réaliser des projets que certaines communes n'auraient pas pu mener à bien seules. Dans ces conditions, les compétences transférées à la carte font courir le danger d'une intercommunalité impuissante, car privée des ressources des communes qui dans certains cas s'estimeront suffisamment riches pour gérer seules leurs compétences sans avoir besoin de solidarité, et qui dans d'autres cas ne voudront pas contribuer à financer un équipement communautaire qui, à leur sens, ne leur bénéficiera que trop peu.

Ce dispositif favorisera donc une logique de guichet, alors même que la question de la subsidiarité peut être utilement réglée par d'autres dispositifs sans mettre à mal la solidarité communautaire :

- la définition de l'intérêt communautaire permet de dessiner le partage entre ce qui relève de l'intercommunalité et ce qui relève de la commune, même s'il ne permet pas de gérer une différenciation de nature territoriale au sein du périmètre intercommunal ;

- le principe de délégation de compétences de l'EPCI vers les communes dans le cadre du pacte de gouvernance, permet de penser une compétence à l'échelle communautaire, de mobiliser les ressources financières et humaines à cette échelle, tout en confiant à une commune l'exercice effectif de la compétence si ce mode est jugé plus efficient.

**Vos rapporteurs** proposent donc de supprimer cet article.

<b>Proposition n° 16</b> : supprimer cet article
--

• **ARTICLE 5 D – Suppression de la catégorie des compétences optionnelles dans les communautés de communes et les communautés d’agglomération**

Introduit à l’initiative des rapporteurs en commission, cet article supprime la catégorie des compétences « optionnelles » pour les communautés de communes et les communautés d’agglomération.

Le mécanisme de compétences « optionnelles », qui permet aux communes de choisir un certain nombre de compétences à transférer à leur intercommunalité au sein d’une liste, a été créé par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l’administration territoriale de la République dans le but d’accélérer l’intégration de l’EPCI tout en laissant une certaine marge de choix aux communes.

La liste des compétences « obligatoires » s’étant considérablement enrichie au cours de ces dernières années, intégrant en son sein des compétences originellement « optionnelles », cet article propose de supprimer ces dernières. Les intercommunalités conserveraient les compétences « obligatoires » aujourd’hui définies par la loi, et disposeraient ensuite d’une plus grande liberté pour décider le transfert d’autres compétences –que l’on appelle aujourd’hui compétences « facultatives ».

Il convient de souligner que l’article 5 D est conforme aux préconisations émises par la commission des Lois du Sénat, dans le cadre de sa mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale <sup>1</sup>, ainsi que par la mission d’information de la commission des Lois de l’Assemblée nationale sur la place de la commune au sein de l’organisation territoriale <sup>2</sup>, qui recommandaient de supprimer la catégorie des compétences optionnelles.

Vos rapporteurs considèrent que le sujet de la simplification des compétences tout comme celui du rapprochement du statut des différentes catégories d’EPCI devront être abordés dans un avenir proche. Cette idée apparaît toutefois prématurée, elle devra être réexaminée de manière plus documentée dans le cadre du PJJ « 3 D ».

Sous cette réserve, **vos rapporteurs** proposent de supprimer cet article.

**Proposition n° 17** : Supprimer cet article.

---

(1) Rapport d’information n° 110 de M. Mathieu Darnaud, 7 novembre 2018, proposition n° 26.

(2) Rapport d’information n° 2191 de MM. Rémy Rebeyrotte et Arnaud Viala, 24 juillet 2019, proposition n° 8.

- **ARTICLE 5 – Suppression du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d’agglomération**

Dans sa version initiale, cet article apportait des assouplissements supplémentaires aux modalités de transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes. Il prévoyait pour cela d’élargir les modalités de la mise en œuvre de la minorité de blocage et de permettre à l’EPCI de déléguer ces compétences à l’une des communes membres.

Le Sénat a entièrement réécrit cet article pour supprimer purement et simplement le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d’agglomération et remettre ainsi en cause le compromis trouvé par la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert de ces deux compétences aux communautés de communes.

**Vos rapporteurs** considèrent que la rédaction du projet de loi initial permettait d’affiner l’articulation entre le principe du transfert de la compétence à l’intercommunalité qui constitue l’échelon pertinent pour traiter ces deux compétences qui requiert des capacités d’investissement et d’entretien qui dépassent les capacités des petites communes rurales, et la possibilité pour ces communes, qui peuvent avoir un attachement viscéral à la gestion concrète de ces compétences et particulièrement de la compétence « eau » qui peut-être consubstantielle à l’histoire du territoire, d’en conserver la gestion dans le cadre d’une convention de délégation pour agir au nom et pour le compte de l’intercommunalité qui conserve la responsabilité de ces compétences.

**Vos rapporteurs** proposent de rétablir la version initiale de l’article 5 en y ajoutant la possibilité pour les EPCI de déléguer en tout ou partie ces compétences aux syndicats compétents.

<p><b>Proposition n° 18 :</b> Rétablir la version initiale de l’article 5 en y ajoutant la possibilité pour les EPCI de déléguer en tout ou partie ces compétences aux syndicats compétents.</p>
--

- **ARTICLE 7 bis D – Rétablissement de l’intérêt communautaire de la compétence en matière de zones d’activité économique**

Cet article vise à revenir sur une disposition de la loi NOTRe pour rétablir l’intérêt communautaire de la compétence en matière de zones d’activité économique et confier ainsi cette compétence à nouveau aux communes plutôt qu’exclusivement aux intercommunalités.

En l’état actuel du droit, cette dernière est attribuée de plein droit aux intercommunalités sans qu’il soit besoin de reconnaître au préalable un intérêt communautaire. Cet article aurait pour effet de transférer uniquement les zones d’activité économique reconnues d’intérêt communautaire aux EPCI et de

conserver la compétence des communes sur les autres. Il serait contreproductif de remettre en cause les modalités de création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité économique.

**Vos rapporteurs** proposent de supprimer cet article.

**Proposition n° 19** : Supprimer cet article.

• **ARTICLE 7 bis – Introduction d'un critère d'intérêt communautaire – ou métropolitain selon l'EPCI – pour l'exercice des compétences liées à la voirie par les communautés urbaines et les métropoles**

Les communautés urbaines et les métropoles exercent aujourd'hui obligatoirement les compétences en matière de création, aménagement et entretien de la voirie communale, implantation des dispositifs de signalisation routière sur ces voies, ainsi qu'en matière de création et de gestion des parcs et aires de stationnement.

Cet article conduirait ces établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à perdre potentiellement une partie de leurs compétences. S'agissant des communautés urbaines, la compétence voirie obligatoire sans définition d'un intérêt communautaire est ancienne et remonte à la création des communautés urbaines par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966, depuis abrogée et reprise par la partie législative du code général des collectivités territoriales.

Il ne s'agit donc pas d'une évolution récente des compétences des communautés urbaines et il n'apparaît pas souhaitable de remettre en cause les compétences de cette catégorie d'EPCI.

S'agissant des métropoles, elles disposent également, depuis leur création par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, de ces trois compétences obligatoires, sans définition d'un intérêt communautaire. L'objectif est d'avoir des structures intercommunales très intégrées afin de mieux répartir les coûts et réaliser des économies.

En outre, l'exercice global des compétences « voirie », « signalisation ; abris de voyageurs », « parcs et aires de stationnement » permet à ces EPCI d'avoir une vision globale et unifiée de l'aménagement de la voirie et de ses éléments accessoires (signalisation et parcs de stationnement), au niveau de l'ensemble de leur territoire.

**Vos rapporteurs** proposent de supprimer cet article.

**Proposition n° 20** : Supprimer cet article.

### Chapitre III

#### Le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale

• **ARTICLE 11 – Information des communes sur les conséquences financières d’une modification du périmètre d’un établissement public de coopération intercommunal**

Le présent article prévoit l’élaboration, lors de toute modification du périmètre d’un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), d’un document d’orientation présentant les incidences financières de la modification pour le ou les établissements concernés et leurs communes membres.

La personne publique ou l’instance qui demande l’opération ou qui en prend l’initiative, c’est-à-dire l’État, un ou plusieurs EPCI, ou encore une ou plusieurs communes, devra élaborer un document présentant ses incidences financières estimatives, dont le contenu serait précisé par décret en Conseil d’État. Dans les cas où il ne serait pas à l’initiative de la procédure, l’État devrait fournir les informations nécessaires à l’élaboration du document, par le biais de son ou de ses représentants dans le ou les départements concernés.

**Vos rapporteurs** considèrent, d’une part, que le document présentant les conséquences du rattachement d’une commune à un EPCI peut-être le fruit d’une expertise extérieure à l’entité demanderesse et, d’autre part, que la seule prise en compte des incidences financières de l’opération envisagée n’est pas suffisante et qu’il convient d’élargir l’estimation aux conséquences sociales et organisationnelles.

**Proposition n° 21 :** Préciser que le document présentant les conséquences du rattachement d’une commune à un EPCI peut-être le fruit d’une expertise extérieure à l’entité demanderesse.

**Proposition n° 22 :** Élargir le spectre de l’estimation aux conséquences sociales et organisationnelles.

- **ARTICLE 11 *bis* AA (nouveau) – Extension du scrutin de liste paritaire aux communes de 500 à 999 habitants**

Depuis sa consécration constitutionnelle en 1999, la parité a largement progressé dans la sphère politique, sous l'impulsion déterminante des lois successives qui ont assuré à ce principe une application opérationnelle comme le rappelle la proposition de loi de la présidente de la délégation aux droits des femmes, Mme Marie-Pierre Rixain, visant à renforcer la parité à l'échelle locale <sup>1</sup>.

En ce qui concerne les élections municipales, la dernière avancée en ce domaine résulte de l'article 24 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral. Cet article a abaissé de 3 500 à 1 000 le seuil de population d'une commune à partir duquel les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste, les listes étant composées alternativement d'un candidat de chaque sexe en vertu de l'article L. 264 du code électoral. À cette occasion, le Conseil Constitutionnel avait considéré qu'au regard du nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 3 500 habitants et de la volonté du législateur de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes à ces mandats, le seuil de population retenu et le nombre de conseillers municipaux limitait les éventuelles difficultés à composer des listes répondant à l'exigence de parité retenue par le législateur, et qu'en conséquence ce dernier n'avait pas porté une atteinte inconstitutionnelle au principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions <sup>2</sup>.

Vos rapporteurs ont pu observer à l'occasion des déplacements sur le terrain organisés par la commission des lois tout comme lors des auditions qu'ils ont conduites, qu'il existe un large consensus sur le sujet de la parité pour les élections municipales. C'est d'ailleurs la position de l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) sous l'impulsion de son groupe de travail sur la « promotion des femmes dans les exécutifs locaux », coprésidé par Cécile Gallien, maire de Vorey et vice-présidente de l'AMF et Édith Gueugneau, maire de Bourbon-Lancy et présidente de la communauté de communes Entre Arroux, Loire et Somme.

Les rencontres avec les élus et les auditions ont également permis de constater que la parité est un argument mis en avant par les candidats et que les femmes s'engagent de plus en plus dans la vie politique locale. Au surplus, l'extension du scrutin de liste correspond à une demande de l'association des maires ruraux de France (AMRF) pour contrecarrer les effets jugés indésirables du scrutin majoritaire, plurinominal à deux tours, avec possibilité de panachage qui permet aux électeurs de modifier les listes en ajoutant ou supprimant le nom de candidats. En toute hypothèse, elle n'entrerait en vigueur que lors du

---

(1) Proposition de loi n° 1774 du 20 mars 2019.

(2) Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, considérant n° 47.

deuxième renouvellement général des conseils municipaux suivant la publication de la présente loi.

Le principe faisant consensus, la question est de savoir où placer le curseur, dès le premier habitant ou à partir par exemple de 500 habitants pour tenir compte des réserves posées par le Conseil Constitutionnel et/ou des difficultés pratiques à constituer de telles listes dans les communes de l'hyper ruralité.

Forts des échanges intervenus lors de la présentation du projet de loi devant la DCTD, **vos rapporteurs** ont choisi de s'associer à l'initiative portée par Mme la Présidente de la commission des Lois et par la Délégation aux droits des femmes en faveur de l'application du scrutin de liste paritaire pour les élections municipales à toutes les communes afin de renforcer la présence des femmes dans les exécutifs locaux et de permettre à tous les candidats de porter un projet politique dans le cadre d'une liste. Cet amendement propose en outre de modifier l'article L. 2121-2 du CGCT pour porter à 13 le nombre de conseillers municipaux dans les communes de 500 à 999 habitants et à 17 pour les communes de 1 000 à 2 499 habitants, dans le but de favoriser la présentation de plusieurs listes et donc le principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

Le débat riche et contradictoire qui a eu lieu en commission a débouché sur l'adoption de l'amendement présenté par le rapporteur au fond, M. Bruno Questel, étendant le scrutin de liste paritaire aux communes de 500 à 999 habitants. **Vos rapporteurs** considèrent, *in fine*, que cette solution représente un point d'équilibre satisfaisant.

## **2. Les dispositions du Titre I<sup>er</sup> BIS : Simplifier le fonctionnement du conseil municipal**

### **• ARTICLE 11 septies – Réduction du nombre de sièges à pourvoir dans les conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants pour être réputés complets**

Le présent article a pour objet de réduire le nombre de sièges à pourvoir dans les conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants pour être réputés complets. Cette disposition est présentée par leurs auteurs comme « *une réponse aux inquiétudes concernant la capacité des communes à susciter un nombre suffisant de candidatures par rapport au nombre de sièges à pourvoir en application de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales.*<sup>1</sup> »

Vos rapporteurs sont très sensibles aux difficultés que peuvent rencontrer certains candidats pour constituer une liste complète de sept personnes dans les communes de moins de 100 habitants, de onze personnes dans celles de 100 à 499 habitants ou de quinze personnes dans celles de 500 à 1 499 habitants.

---

(1) Amendement n° 44 rect.ter présenté par la sénatrice Chantal Deseyne et plusieurs de ses collègues.

Une première solution consisterait à réduire le nombre de membres du conseil municipal prévu pour les différentes strates de communes par l'article L. 2121-2 du CGCT. Cette solution ne fait pas consensus car elle pourrait être interprétée comme une forme de défiance à l'égard des élus locaux.

La solution proposée par l'article 11 *septies*, permet d'introduire un élément de souplesse en abaissant à cinq, dans les communes de moins de 100 habitants, et à neuf dans les communes de 100 habitants à 499 habitants, le nombre de conseillers municipaux nécessaire pour que le conseil municipal soit réputé complet, apparaît dès lors comme une réponse pragmatique aux difficultés ci-dessus évoquées.

Vos rapporteurs apportent leur soutien à cette démarche qui peut en outre faciliter la présentation de plusieurs listes dans l'hypothèse de l'extension du scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants, ils proposent d'étendre cette souplesse à toutes les communes de moins de 1 000 habitants.

**Proposition n° 23 :** Étendre aux communes de 500 à 1 000 habitants la réduction du nombre de sièges à pourvoir dans les conseils municipaux pour être réputés complets.

### **3. Les dispositions du Titre III consacré aux libertés locales : Simplifier le quotidien du maire**

#### Chapitre I<sup>er</sup>

##### Favoriser le rapprochement entre collectivités territoriales

- **ARTICLE 18 – Compétence du département en matière économique**

Le présent article autorise le département à verser, à titre dérogatoire, des aides aux entreprises dont l'activité est affectée par une catastrophe naturelle.

L'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales attribue aux régions une compétence exclusive pour définir les aides aux entreprises situées sur leur territoire

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a adopté deux amendements visant à étendre le champ de compétences des départements en matière économique.

En premier lieu, le régime d'aide applicable aux secteurs de l'agriculture et de la pêche prévu par l'article L. 3232-1-2 est assoupli. Les aides susceptibles d'être accordées par le département ne seraient plus nécessairement versées en complément de celles décidées par la région. En outre, la commission des Lois a décidé d'étendre le champ des bénéficiaires aux comités des pêches et de la conchyliculture.

Deuxièmement, plusieurs modifications ont été apportées aux diverses dispositions encadrant les compétences économiques du département résiduelles dans certains domaines. La commission des Lois a rendu possible la participation du département au financement d'opérations en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisées par les associations syndicales constituées d'office. L'article L. 3231-2 a également été rétabli afin de prévoir explicitement la faculté du département de participer au financement des aides octroyées par les communes ou leurs groupements en application de l'article L. 2251-3 qui peuvent intervenir dès lors que l'initiative privée est défaillante ou insuffisante pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ou dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Cet article avait été abrogé par l'article 3 de la loi NOTRe afin que le conseil régional soit seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région, supprimant ainsi la possibilité pour les départements d'accorder des aides pour favoriser le développement économique.

Selon **vos rapporteurs**, il est préférable d'enrichir la rédaction de l'article L. 1111-10 qui est plus générale afin de permettre à un département d'intervenir en cas de défaillance de l'initiative privée en soutien des communes ou EPCI à FP tout en maintenant l'assouplissement des conditions d'intervention du département en faveur des associations syndicales autorisées (ASA) ou constituées d'office (ASCO), et en conséquence de supprimer le rétablissement de l'article L. 3231-2.

Par ailleurs, l'article L. 3232-1-2, issu de la loi NOTRe, permet au département de participer par des subventions et en complément de la région au financement des aides que celle-ci octroie en matière d'agriculture et de pêche. Le département ne peut agir de façon autonome par rapport à la région qui dispose de la compétence exclusive en matière d'aides aux entreprises, il est donc nécessaire que la région et le département coordonnent leurs interventions afin de s'assurer du respect des règles de cumul d'aides et de *minimis* par la région dans le domaine agricole.

Vos rapporteurs proposent d'étendre les interventions du département dans le domaine de la pêche aux organisations professionnelles de la pêche et de l'aquaculture ainsi qu'au cofinancement des crédits FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche).

<p><b>Proposition n° 24 :</b> Clarifier les modalités d'intervention des départements en matière économique.</p>
--

## Chapitre II

### Fluidifier les relations entre l'État et les collectivités territoriales

- **ARTICLE 20 – Introduction d'une procédure de « rescrit » auprès du préfet de département pour les collectivités territoriales**

Le présent article introduit une procédure de « rescrit » auprès du préfet de département pour les collectivités territoriales qui souhaiteraient disposer de sa position formelle sur un acte susceptible d'être déféré.

Cette demande doit porter sur la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire qui régit l'exercice de leurs compétences ou les prérogatives dévolues à leurs exécutifs. Sur la forme, elle doit être « *écrite, précise et complète* » et comporter la question de droit sur laquelle la prise de position formelle est demandée ainsi que le projet d'acte.

Le préfet dispose alors de quatre mois pour y répondre, son silence valant absence de prise de position. Dans ce cas, l'acte concerné peut être déféré en cas de manquement aux règles de droit. Le Sénat a réduit ce délai à deux mois pour assurer aux collectivités une réponse plus rapide. Un amendement du rapporteur de la commission des lois a porté ce délai à trois mois afin de « *garantir l'effectivité du dispositif introduit ainsi qu'une meilleure sécurité juridique pour les collectivités qui en bénéficieront* ».

En revanche, si le préfet a considéré formellement que l'acte était conforme au droit applicable, il ne pourra plus, au titre de la question de droit soulevée et sauf changement de circonstances, le déférer au tribunal administratif. Il convient de préciser que la prise de position du préfet n'a pas pour effet de priver les tiers de la faculté de former un recours contre l'acte concerné.

**Vos rapporteurs** saluent cette mesure en faveur de la sécurité juridique des collectivités territoriales, ils souhaitent toutefois y apporter une précision complémentaire en indiquant que ce délai de trois mois soit formellement destiné à l'obtention d'une réponse motivée de la part du représentant de l'État et, qu'à défaut, soit constatée l'absence de prise de position formelle.

<p><b>Proposition n° 25 :</b> Préciser que le préfet doit répondre de manière motivée dans un délai de trois mois, le défaut de réponse dans ce délai valant absence de prise de position formelle.</p>
---

## Chapitre III

### Simplifier le droit applicable aux élus locaux

- **ARTICLE 23 bis – Création d'un cadre juridique propre à la médiation territoriale**

Introduit en commission des Lois au Sénat à l'initiative de Mme Nathalie Delattre, cet article a pour objet de prévoir un cadre juridique pour la médiation territoriale.

Il prévoit un cadre juridique proche de celui existant en matière de médiation administrative prévue par le chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre II de la partie législative du code de la justice administrative.

Vos rapporteurs sont favorables à la création d'un cadre juridique propre à la médiation territoriale, ils souhaitent préciser l'articulation entre la saisine du médiateur et le déclenchement d'une procédure contentieuse postérieurement à celle-ci.

<p><b>Proposition n° 26 :</b> Préciser l'articulation entre le recours à la médiation territoriale et la justice administrative.</p>
--

#### 4. Les dispositions du Titre IV: Renforcer et reconnaître les droits des élus

- **ARTICLE 31 – Habilitation à légiférer par ordonnances pour réformer la formation des élus locaux**

Le présent article a pour objet d'habiliter le Gouvernement à procéder, par ordonnances, à une réforme de la formation des élus locaux reposant sur la création d'un compte personnel de formation (CPF), une refonte et une adaptation des formations et la mutualisation du financement de ces formations entre les collectivités territoriales.

Le droit en vigueur reconnaît expressément aux élus locaux un « droit à une formation adaptée à leurs fonctions », c'est-à-dire de nature à répondre aux exigences requises pour l'exercice de leur mandat. Les organes délibérants des collectivités doivent, dans les trois mois qui suivent leur renouvellement, prendre une délibération déterminant les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Un tableau récapitulatif des actions de formation financées par la collectivité doit, par ailleurs, être annexé au compte administratif et faire l'objet d'un débat annuel consacré à la formation des élus.

Pour autant, les auditions conduites par vos rapporteurs ont mis en lumière un certain nombre de constats en matière de formation des élus :

- les crédits destinés à la formation des élus font l'objet d'une consommation assez faible, surtout dans les plus petites communes, en raison de manque de disponibilité des élus qui cumulent leur mandat et une activité professionnelle et des difficultés à assister à des formations géographiquement éloignées ;

- le marché de la formation des élus est un marché de niche au sein de la formation professionnelle ;

- le besoin de formation se situe dès le début du mandat de l' élu local et porte aussi bien sur des aspects juridiques et financiers que, pour ce qui concerne les maires, sur l'encadrement et l'animation d'une équipe ;

- la multiplicité des dispositifs, compte personnel de formation (CPF), DIF élu, crédits de formation des collectivités, complique la perception des élus en matière de droit à la formation ;

- au-delà de la formation lié à l'exercice du mandat se posent également le sujet de la formation à l'issue du mandat pour favoriser la reconversion et celui des possibilités ouvertes en matière de validation des acquis de l'expérience (VAE).

Vos rapporteurs proposent une série d'amendements visant à préciser les attendus de la réforme par ordonnance en insistant sur les points suivants :

**Proposition n° 27 :** Affirmer la nécessité pour les nouveaux élus de disposer dès leur élection d'un crédit de formation leur permettant de recevoir une formation dès le début du mandat et de ne pas subir une année blanche en l'absence de cotisation antérieure.

**Proposition n° 28 :** Renforcer le recours aux formations à distance, en complément de l'offre de formation « en présentiel ». Ce type de formation peut en effet, répondre à différentes contraintes liées à la mobilité, à la disponibilité ou à l'urgence du besoin.

**Proposition n° 29 :** Introduire suffisamment de souplesse dans le dispositif de formation afin qu'il permette la fongibilité des actions de formation au mandat et de préparation à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat.

**Proposition n° 30 :** Inciter à la réflexion en matière de coordination des formations des agents de la fonction publique avec l'offre en direction des élus, sans pour autant définir l'outil adapté.

**Proposition n° 31 :** Diffuser un manuel recensant et présentant l'ensemble des formations auxquelles les élus locaux peuvent accéder dans le cadre de leur mandat.



## LISTE DES AMENDEMENTS PROPOSÉS

**Proposition n° 1 à l'article 1<sup>er</sup>** : Rétablir l'intitulé de la sous-section adopté par le Sénat en spécifiant qu'elle encadre les relations entre l'EPCI et ses communes membres.

**Proposition n° 2 à l'article 1<sup>er</sup>** : Rendre obligatoire, dans un délai de douze mois, l'élaboration des pactes de gouvernance au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

**Proposition n° 3 à l'article 1<sup>er</sup>** : À titre de repli, rendre obligatoire l'élaboration des pactes de gouvernance au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sauf si deux tiers au moins des Maires des communes membres s'y opposent.

**Proposition n° 4 à l'article 1<sup>er</sup>** : Déplacer dans le contenu même du pacte de gouvernance les dispositions relatives à l'association de la population et des acteurs socio-économiques à l'élaboration des politiques de l'EPCI.

**Proposition n° 5 à l'article 1<sup>er</sup>** : Préciser que le délai d'élaboration du pacte s'applique également à une opération de fusion d'établissements et qu'il comprend la saisine pour avis des conseils municipaux des communes membres.

**Proposition n° 6 à l'article 1<sup>er</sup>** : Expliciter l'objet du pacte de gouvernance mis en place par les Établissements Publics de Coopération Intercommunale.

**Proposition n° 7 à l'article 1<sup>er</sup>** : Intégrer dans le pacte les dispositions relatives à l'association de la population et des acteurs socio-économiques à l'élaboration des politiques portées par EPCI et de prévoir que soit abordée l'opportunité de mise en place d'un conseil de développement.

**Proposition n° 8 à l'article 1<sup>er</sup>** : Préciser que le contenu du pacte n'est pas exhaustif et qu'il peut contenir toute autre disposition concourant à définir les moyens mis en place par l'établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre pour encadrer sa gouvernance.

**Proposition n° 9 à l'article 1<sup>er</sup>** : Supprimer la possibilité pour le pacte de prévoir la faculté, dans les communautés de communes et d'agglomération, de placer des services de l'EPCI sous l'autorité fonctionnelle du maire pour l'exercice de certaines compétences.

**Proposition n° 10 à l'article 1<sup>er</sup>** : Préciser que le pacte pourra prévoir les objectifs à poursuivre en matière d'amélioration de la parité femmes-hommes au sein des organes de gouvernances et des commissions de l'établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre.

**Proposition n° 11 à l'article 1<sup>er</sup>** : Préciser que le pacte pourra prévoir les moyens de renforcer les solidarités financières au sein du territoire, ainsi que les objectifs à poursuivre, le cas échéant, par la réalisation d'un pacte financier et fiscal entre l'intercommunalité et ses communes membres.

**Proposition n° 12 à l'article 1<sup>er</sup>** : Préciser que le pacte pourra prévoir les orientations en matière de mutualisation de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres afin d'assurer une meilleure organisation des services.

**Proposition n° 13 à l'article 1<sup>er</sup>** : Préciser que le pacte pourra prévoir les conditions de transfert éventuel, au Président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, des pouvoirs de police spéciale attachés aux compétences transférées à l'établissement public de coopération intercommunale, sur tout ou partie des communes membres et sous réserve de l'approbation de chaque maire concerné.

**Proposition n° 14 à l'article 1<sup>er</sup>** : Préciser les modalités de la modification du pacte de gouvernance, dont l'initiative peut émaner de la majorité des membres du conseil communautaire ou de la majorité des membres de la conférence des maires.

**Proposition n° 15 à l'article 1<sup>er</sup> ter** : Supprimer cet article.

**Proposition n° 16 à l'article 5 A** : Supprimer cet article.

**Proposition n° 17 à l'article 5 D** : Supprimer cet article.

**Proposition n° 18 à l'article 5** : Rétablir la version initiale de l'article -5 en y ajoutant la possibilité pour les EPCI de déléguer en tout ou partie ces compétences aux syndicats compétents.

**Proposition n° 19 à l'article 7 bis D** : Supprimer cet article.

**Proposition n° 20 à l'article 7 bis** : Supprimer cet article.

**Proposition n° 21 à l'article 11** : Préciser que le document présentant les conséquences du rattachement d'une commune à un EPCI peut-être le fruit d'une expertise extérieure à l'entité demanderesse.

**Proposition n° 22 à l'article 11** : Élargir le spectre de l'estimation aux conséquences sociales et organisationnelles.

**Proposition n° 23 à l'article 11 septies** : Étendre aux communes de 500 à 1 000 habitants la réduction du nombre de sièges à pourvoir dans les conseils municipaux pour être réputés complets.

**Proposition n° 24 à l'article 18** : Clarifier les modalités d'intervention des départements en matière économique.

**Proposition n° 25 à l'article 20** : Préciser que le préfet doit répondre de manière motivée dans un délai de trois mois, le défaut de réponse dans ce délai valant absence de prise de position formelle.

**Proposition n° 26 à l'article 23 bis** : Préciser l'articulation entre le recours à la médiation territoriale et la justice administrative.

**Proposition n° 27 à l'article 31** : Affirmer la nécessité pour les nouveaux élus de disposer dès leur élection d'un crédit de formation leur permettant de recevoir une formation dès le début du mandat et de ne pas subir une année blanche en l'absence de cotisation antérieure.

**Proposition n° 28 à l'article 31** : Renforcer le recours aux formations à distance, en complément de l'offre de formation « en présentiel ». Ce type de formation peut en effet, répondre à différentes contraintes liées à la mobilité, à la disponibilité ou à l'urgence du besoin.

**Proposition n° 29 à l'article 31** : Introduire suffisamment de souplesse dans le dispositif de formation afin qu'il permette la fongibilité des actions de formation au mandat et de préparation à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat.

**Proposition n° 30 à l'article 31** : Inciter à la réflexion en matière de coordination des formations des agents de la fonction publique avec l'offre en direction des élus, sans pour autant définir l'outil adapté.

**Proposition n° 31 à l'article 31** : Diffuser un manuel recensant et présentant l'ensemble des formations auxquelles les élus locaux peuvent accéder dans le cadre de leur mandat.



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS POUR AVIS**

- **Table ronde avec des associations d'élus :**
  - Mme Joséphine DELPEYRAT, animatrice nationale Élues locales ;
  - Mme Mélanie LEPOULTIER, présidente Femmes Élues du Calvados ;
  - Mme Reine LÉPINAY, co-présidente Elles Aussi ;
  - Mme Sylvie d'ALGUERRE, conseillère régionale Grand Est.
- **Confédération des petites et moyennes entreprises - CPME :**
  - Mme Stéphanie PAUZAT, secrétaire confédéral ;
  - Mme Sabrina BENMOUHOU, chargée de mission affaires publiques et organisation.
- **Électricité de France – EDF :**
  - Mme Nicole VERDIER NAVES, directeur Dirigeants, Talents et Formation des Manager ;
  - M. Philippe ALBIEZ, responsable de la mission appui au pilotage.
- **IEPP Formation :**
  - M. Emrullah DENIZ, fondateur et directeur ;
  - Mme Melek EKIM, responsable des formations diplômantes.
- **Mouvement des entreprises de France – MEDEF :**
  - Mme Pia VOISINE, directrice de mission à la direction des relations sociales ;
  - M. Guillaume LEBLANC, directeur des affaires publiques.
- **Pôle VAE Paris 13 :**
  - Mme Patricia LE NÔTRE, responsable du pôle de la validation des acquis.
- **Coordination nationale des Conseils de développement :**
  - M. Yves LONDECHAMP, co-président, vice-président du conseil de développement de Saint-Quentin-en-Yvelines ;
  - M. Gérard FLAMENT, trésorier, président du conseil de développement de la métropole européenne de Lille ;
  - Mme Alexandra VIDAL, déléguée générale.

### **MICHELIN :**

- Contribution écrite



## TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 29 octobre 2019, sous la présidence de M. Jean-René Cazeneuve, président, la Délégation a examiné le présent rapport d'information (Mme Anne Blanc et M. Stéphane Baudu, co-rapporteurs).

Cette réunion ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/NwzrAJ>

