

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**XV<sup>e</sup> Législature**

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Séances du lundi 18 novembre 2019

## Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

1<sup>re</sup> séance ..... 11109

2<sup>e</sup> séance ..... 11151

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020**

73<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**1<sup>re</sup> séance du lundi 18 novembre 2019**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENCE DE M. HUGUES RENSON

### 1. Engagement dans la vie locale et proximité de l'action publique (p. 11111)

#### PRÉSENTATION (p. 11111)

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales

M. Bruno Questel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 11116)

M. Jean-Félix Acquaviva

Mme Bénédicte Taurine

M. Stéphane Peu

M. Sacha Houlié

M. Raphaël Schellenberger

M. Vincent Bru

Mme Valérie Rabault

M. Pierre Morel-À-L'Huissier

M. Alexis Corbière

M. André Chassaigne

Mme Anne Blanc

Mme Cécile Untermaier

M. Stéphane Baudu

M. Louis Aliot

M. Arnaud Viala

## DISCUSSION DES ARTICLES (p. 11130)

### Avant l'article 1<sup>er</sup> (p. 11130)

Amendement n° 944

### Article 1<sup>er</sup> (p. 11130)

M. Sacha Houlié

M. Arnaud Viala

M. Charles de Courson

M. Sébastien Lecornu, ministre

Amendements n°s 943, 1608, 676

Amendements n°s 1582, 80

Amendements n°s 1264, 1583, 1612, 1265, 1584

Amendements n°s 67, 4, 859, 1585 rectifié

Amendements n°s 81, 430, 480, 101, 82

Amendements n°s 295 rectifié, 802 rectifié

Amendements n°s 1586 et 1590, 410

Amendements n°s 374, 86, 930, 461

Amendements n°s 634, 83, 84, 375, 155, 1382, 1587, 1588

Amendement n° 319

Amendements n°s 1266 rectifié, 1589 rectifié, 1591, 1099, 1267, 1362

Amendements n°s 1513, 376

Amendements n°s 352, 520, 580, 963, 1028, 1216

Amendements n°s 1366, 1124, 532, 579, 1269, 1232

Amendements n°s 1268, 1394, 1573

### 2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 11149)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTICE DE M. HUGUES RENSON

### vice-président

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à seize heures.)*

1

## ENGAGEMENT DANS LA VIE LOCALE ET PROXIMITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

### *Discussion, après engagement de la procédure accélérée, d'un projet de loi adopté par le Sénat*

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (n<sup>os</sup> 2357, 2401).

### PRÉSENTATION

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.** Aujourd'hui et les prochains jours, les maires de France sont réunis à Paris. Leur congrès sera, comme chaque année, un événement important pour le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. Les élus locaux, à commencer par les maires, pourront à cette occasion partager leur quotidien et la fierté qu'ils ont à exercer une mission au service de leurs concitoyens – mais également, je le sais, les difficultés qu'ils rencontrent chaque jour dans l'exercice de leur mandat électif.

C'est pour y répondre que Sébastien Lecornu et moi-même sommes maintenant devant vous. Nous défendons un projet de loi qui apporte des solutions concrètes au plus près des attentes exprimées par les élus locaux concernant les fonctions d'élus communaux et communautaires qu'ils remplissent. Nous l'avons construit à partir de notre expérience personnelle d'élus locaux, au fil des nombreux déplacements et rencontres que nous avons effectués ensemble et grâce aux concertations initiées par M. le ministre chargé des collectivités territoriales.

Par le biais de votre mandat parlementaire, vous êtes également confrontés à la question et fortement sensibilisés aux problèmes rencontrés : lors de vos interventions lors des auditions, dans les débats en commission, dans l'hémicycle

ou auprès des ministères, vous relavez de manière fidèle et réelle les contraintes qui entravent l'engagement de nos concitoyens dans l'exercice d'un mandat local.

Ce projet de loi propose deux leviers majeurs.

D'abord, le Gouvernement, sans bouleverser la stabilité institutionnelle que les élus locaux lui ont demandée, remet le maire et l'élu municipal au cœur des systèmes de gouvernance locaux en assurant leur juste participation, leur information et leur accompagnement. Nous encourageons ainsi l'« intercommunalité heureuse » – pour reprendre l'expression du Premier ministre –, celle qui n'oppose pas la commune à son intercommunalité. C'est dans cet esprit que nous encourageons les élus à élaborer un pacte de gouvernance, que nous rendons la conférence des maires obligatoire et que nous proposons des outils permettant aux conseillers municipaux d'être plus et mieux informés des activités communautaires.

Nous souhaitons redonner des libertés locales aux maires pour qu'ils retrouvent une réelle capacité d'action là où c'est nécessaire. Je crois en effet que le principe de subsidiarité, tel que je le conçois, doit permettre aux projets de territoire d'être développés au bon niveau, avec les outils les plus pertinents et les moyens les mieux adaptés. Les maires doivent donc pouvoir compter sur une intercommunalité capable d'agir au service de chacune des communes qui en sont membres et du projet qu'elles partagent. C'est la raison pour laquelle nous défendons l'idée de l'exercice d'une délégation d'un socle minimum de compétences – choisies, pour une large part d'entre elles, par les élus – au niveau intercommunal. Je remercie, à cet égard, la commission des lois, notamment sa présidente, pour le résultat équilibré auquel elle est arrivée.

Ensuite, le projet de loi lève certains freins à l'engagement et au réengagement des élus locaux. Je sais la période préélectorale propice au doute ; je tiens donc à saluer tous les maires qui font une nouvelle fois le choix de proposer un projet pour leur commune. L'enquête récemment publiée par l'AMF – l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité – et le CEVIPOF – le Centre de recherches politiques de Sciences Po – révèle que, parmi eux, 48 % sont candidats à leur propre succession et 23 % restent indécis. Le projet de loi a pour objectif de les accompagner en améliorant les conditions d'exercice de leur mandat. Nous souhaitons que les élus puissent se consacrer sereinement à leur tâche : pour cela, ils doivent pouvoir se former, concilier leur mandat avec leur vie professionnelle, être protégés et préparer leur vie d'après, qu'elle soit dans la sphère publique ou dans la sphère privée. C'est le sens des mesures que nous proposons.

Enfin, le projet de loi a pour but de susciter de nouvelles vocations. En effet, dans certaines communes, il sera difficile de constituer des listes complètes, faute de candidats. Ces nouveaux élus trouveront toujours dans l'État un partenaire attentif à les accompagner dans la réalisation des projets qu'ils mèneront au service de leur territoire. C'est le sens de l'action que je mène, avec Sébastien Lecornu, à la tête de mon

ministère : je me suis donné l'objectif de relever avec vous le défi de la cohésion des territoires en partant des initiatives de terrain promues par les élus. C'est dans cet esprit que les maisons France services faciliteront l'accès aux services publics, que nous avons travaillé le plan action cœur de ville et que nous lançons l'agenda rural, dont quelques mesures trouvent une traduction concrète dans le projet de loi.

C'est dans cet esprit également que j'ai débuté les premières consultations pour l'élaboration du projet de loi relatif à la décentralisation, à la différenciation et à la déconcentration, dit « 3D ». Ce texte, qui répond au souhait émis par le Président de la République, au lendemain du grand débat national, d'ouvrir « un nouvel acte de décentralisation adapté à chaque territoire », visera à rénover en profondeur les relations entre l'État et les collectivités territoriales. Les parlementaires auront naturellement toute leur place dans cette réflexion...

**M. Maxime Minot.** Heureusement ! Nous aurions été déçus...

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** ...et nous travaillerons également avec les associations d'élus. Je me rendrai aussi dans chaque région pour mener une concertation avec les élus locaux, qui pourront me faire part de leurs idées, des expérimentations qu'ils souhaitent lancer et des initiatives réussies qu'ils veulent voir pérennisées.

Mesdames et messieurs les députés, avant de céder la parole à Sébastien Lecornu, je tiens à vous le dire une nouvelle fois : l'État et les collectivités ont destin lié car ils dessinent ensemble l'avenir de nos territoires. Ce projet de loi constitue une nouvelle marque de confiance à leur égard en confiant de plus grandes libertés et de nouvelles responsabilités aux collectivités locales. C'est une ambition que l'Assemblée nationale, j'en ai la conviction, ne manquera pas de partager. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre chargé des collectivités territoriales.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Avant de détailler les différentes mesures du projet de loi, j'aimerais dire quelques mots sur la méthode que le Gouvernement a suivie pour son élaboration au cours des derniers mois. Les 96 heures de grand débat national entre le chef de l'État et les maires ont donné la tonalité de départ ; nous avons, ensuite, consulté les différentes associations d'élus et des élus directement ; pour finir, dans une volonté de coconstruction avec le Parlement, nous avons repris une partie des travaux sénatoriaux – notamment ceux de la délégation aux collectivités territoriales – ainsi que certaines propositions issues des rapports de l'Assemblée nationale, rencontré tous les présidents des groupes parlementaires du Sénat et de l'Assemblée nationale, et travaillé en amont avec le rapporteur et l'ensemble des députés qui ont souhaité s'engager sur le texte.

Nous souhaitons ainsi parvenir à un texte aussi consensuel que possible, axé sur le bloc communal et tirant les conclusions des dernières lois pour mieux s'adapter à la réalité des territoires. Comme vient de le rappeler Jacqueline Gourault, le projet de loi relatif à la décentralisation, à la différenciation et à la déconcentration sera présenté au premier semestre 2020. La méthode est donc claire : il est inutile d'anticiper certains débats.

Je souhaite que ce texte consensuel soit adopté le plus rapidement possible, non seulement pour donner de la visibilité aux élus mais aussi parce que certaines mesures doivent entrer en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020 – c'est le cas du maintien des indemnités des présidents et des vice-présidents de syndicat, par exemple, ou des mesures d'assouplissement concernant l'eau et l'assainissement.

Par ailleurs, l'examen de ce texte débute en séance publique le jour même où commence le congrès des maires.

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** C'est fait exprès !

**M. Maxime Minot.** Nous ne sommes pas des lapins de six semaines !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** C'est un projet de loi très attendu, au sujet duquel nous devons montrer collectivement notre pragmatisme. Il vise à répondre à trois sentiments exprimés par les élus locaux depuis longtemps, et de manière plus pressante depuis la loi NOTRe – portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le premier sentiment est qu'il est plus difficile d'exercer ses fonctions d'élu aujourd'hui qu'il y a quelques années, en raison du poids des contraintes, des normes et des obligations. Nous y répondons en priorité par des mesures d'assouplissement, à commencer par la dérogation à la règle des 20 % sur le patrimoine non protégé. Un amendement du rapporteur, que nous examinerons plus tard, propose d'élargir à deux autres cas de figure importants : les investissements en matière de défense extérieure contre les incendies – le groupe Liberté et territoires a également déposé un amendement dans ce sens – et en faveur des centres de santé. Le rescrit normatif, véritable innovation qui permettra enfin aux maires de bénéficier d'un conseil de légalité préalable et qu'il faudra expertiser, est un autre exemple.

Plus généralement, nous devons faire davantage confiance aux élus locaux et surtout leur donner plus de liberté. C'est une attente à laquelle nous répondons aussi hors du projet de loi, par des mesures non législatives comme le relèvement du seuil de mise en concurrence des marchés publics de 25 000 à 40 000 euros à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

**Mme Valérie Rabault.** C'est très bien !

**Mme Frédérique Meunier.** Mais ce n'est pas dans la loi !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Je viens de le dire...

Le texte contient également des mesures de simplification. Dans sa rédaction initiale, il rendait optionnelles certaines contraintes pesant sur les conseils municipaux et communautaires, comme les conseils de développement, ce qui a fait débat : je l'ai dit déjà dit, il est parfois difficile d'appliquer sur le terrain le discours de liberté que nous tenons par ailleurs... Un compromis a donc été trouvé en commission des lois : les conseils de développement seront mentionnés dans le pacte de gouvernance et auront un caractère obligatoire dans les EPCI – les établissements publics de coopération intercommunale – de plus de 50 000 habitants.

Le deuxième sentiment auquel nous devons répondre est le sentiment de dépossession.

**M. Maxime Minot.** C'est vrai !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** C'est ici toute la relation à l'intercommunalité qui est questionnée autour des trois axes essentiels que nous connaissons bien : sa compétence, sa gouvernance et son périmètre.

Pour ce qui est de la gouvernance, la relation entre la commune et l'intercommunalité est à revoir. Plus exactement, nous devons remettre la commune, donc le maire, au cœur de l'intercommunalité, et réaffirmer que les EPCI sont à leur service, et non l'inverse. Nous avons donc créé le pacte de gouvernance et donné une base légale à la conférence des maires. Néanmoins, il ne faut pas rigidifier ces outils afin de laisser de la souplesse aux élus locaux, ce qui est la preuve de la confiance que nous leur accordons. Il me semble que le texte issu des travaux en commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, madame la présidente de la commission, est parvenu à un bon équilibre en rendant le pacte de gouvernance optionnel – l'article 1<sup>er</sup> dresse la liste des principaux axes que peut contenir ce pacte – et la conférence des maires obligatoire, sauf lorsque le bureau de l'EPCI comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres.

Concernant le périmètre de l'intercommunalité, le texte prévoit la suppression de la révision sexennale des SDCI – schémas départementaux de coopération intercommunale – et offre aux élus la possibilité de scinder leur communauté de communes ou leur communauté d'agglomération en deux ou plusieurs EPCI.

La compétence des intercommunalités, évidemment le sujet le plus politique, a suscité une vive réaction au Sénat et ne manquera pas d'être abordé en ce premier jour du congrès des maires. J'y reviendrai plus précisément tout à l'heure.

Le troisième sentiment auquel nous devons répondre est peut-être plus nouveau et plus grave: nos collègues élus locaux ont besoin d'une plus grande protection et d'un meilleur accompagnement pour exercer leur mandat dans de bonnes conditions. Le volet se rapportant aux pouvoirs de police du maire est une première réponse. Il comporte des nouveautés essentielles relatives à la police administrative: les astreintes en matière d'urbanisme, directement inspirées des travaux de l'ancien ministre Alain Richard, les amendes administratives pour permettre aux maires de régler plus efficacement tous les petits problèmes du quotidien comme l'absence d'élagage des haies, les dépôts sauvages d'engrais ou les occupations illégales qui entravent la voie publique. Répétons-le pour dissiper les craintes qui se sont fait jour ici ou là: ces extensions de pouvoir ne concernent que les objets, jamais les personnes.

**M. Maxime Minot.** Très bien!

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Nous renforçons aussi la protection de la personne de l'élu, après les événements tragiques survenus à Signes, cet été. Nous avons tous une pensée pour la mémoire du maire de cette commune. J'ai reçu une dizaine d'élus victimes d'agressions physiques pour échanger avec eux à ce sujet et réfléchir aux mesures que nous pourrions prendre – le rapporteur Bruno Questel était présent. La mise en place d'une véritable protection juridique et psychologique pour tous les élus et sa prise en charge par l'État pour tous les maires et adjoints des communes de moins de 3 500 habitants est une avancée majeure. Nous pouvons d'ailleurs nous demander pourquoi une telle décision n'a pas été imaginée et prise plus tôt.

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Très bien.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Enfin, il faut savoir accompagner l'élu dans son quotidien et le remercier à l'issue de son mandat. C'est l'objet du volet de la formation et de la validation des acquis de l'expérience. Nous vous proposerons une habilitation par ordonnance pour autoriser

le Gouvernement à prendre ces mesures. Nous avons, en effet, donné pour mission à l'IGA et à l'IGAS – l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales – de dresser un tableau de la formation des élus. Nous vous transmettrons dans quelques semaines le rapport à mi-parcours. Je compte évidemment associer les parlementaires et toutes les formations politiques à l'élaboration de l'ordonnance.

Se pose également la question des indemnités, pour laquelle il a parfois été difficile d'obtenir un retour écrit des associations d'élus. Les rapporteurs du Sénat ont proposé une alternative intéressante à la proposition initiale du Gouvernement.

**Mme Cécile Untermaier.** C'est vrai.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Deux philosophies étaient en présence, le Gouvernement penchant plutôt vers la liberté totale et à la responsabilité des élus à ce sujet. À la suite d'un travail mené en concertation avec les associations d'élus, notamment l'AMF, et les parlementaires, le Gouvernement vous proposera un amendement d'équilibre qui permet d'articuler la liberté proposée initialement pour la fixation des indemnités dans les communes de moins de 3 500 habitants avec la nécessité d'assurer une sécurité minimale et effective dans la fixation de l'indemnité du maire. Ainsi, le dispositif suivant vous sera proposé: le maire percevra au minimum, par défaut, l'indemnité calculée selon le maximum du barème actuel; son indemnité pourra, par délibération, être portée à un montant supérieur ou inférieur au montant garanti, dans la limite des taux revus à la hausse par le Sénat.

Toujours concernant les indemnités, rappelons que le Gouvernement avait annoncé son accord pour maintenir les indemnités pour les présidents et vice-présidents de syndicat au 1<sup>er</sup> janvier 2020, chère Jacqueline Gourault. C'est chose faite dans le présent texte.

Quant à la gestion du quotidien, des avancées importantes ont été consenties concernant les frais de déplacement et les frais de garde. Le Sénat a adopté un amendement du sénateur Arnaud de Belenet pour que les frais de garde soient pris en charge par l'État dans les communes de moins de 3 500 habitants, contre 1 000 habitants initialement.

Je voudrais revenir sur l'examen du texte au Sénat puis en commission des lois de l'Assemblée nationale.

Les travaux du Sénat ont montré que le sujet le plus politique restait celui des compétences. De nombreux articles s'y rapportant y ont été votés. Or la clé de voûte de tout ce système reposait sur un curieux article imaginé par la commission des lois du Sénat, d'une philosophie curieuse, il faut bien le dire, puisqu'il prévoyait la neutralisation du CIF – le coefficient d'intégration fiscale – en cas de restitution des compétences.

**M. Charles de Courson.** Formidable...

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Cette mesure de désresponsabilisation financière niait le sens même de l'intercommunalité. L'article a été supprimé en séance, à ma demande, par les sénateurs eux-mêmes, qui ont pris conscience du problème de cohérence du système.

**M. Charles de Courson.** Et même de son incohérence!

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Le Gouvernement a donc travaillé avec les députés, dans un esprit de responsabilité, pour trouver une meilleure rédaction, sans balayer d'un revers de main les propositions sénatoriales, comme certains peuvent le prétendre. Nous aurons ce débat.

S'agissant de l'eau et de l'assainissement, les Français, et pas seulement nos collègues élus locaux, nous regardent. Ils veulent être certains qu'ils auront de l'eau au robinet demain et après-demain, dans un contexte de changement climatique difficile. Bon nombre de communes ont besoin de la solidarité des autres pour faire face au mur d'investissement qui les attendent, car certaines n'ont pas ou n'auront plus, demain, de source d'eau potable. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la commission du développement durable s'est saisie de cet article : l'enjeu est immense !

Pensons aux agriculteurs des régions sèches de notre pays, les derniers servis, après l'eau potable, mais les premiers à être punis dans un système où les fuites d'eau se généraliseraient. Le retour aux compétences optionnelles pour l'eau et l'assainissement, que le Sénat a voté et sur lequel vous êtes revenus en commission, n'est donc pas une bonne nouvelle écologique. Elle représente surtout une souplesse en trompe-l'œil pour les élus. Quatre ans après l'adoption de la loi NOTRe, des schémas d'interconnexions ont été réalisés et les prix ont été alignés.

La délégation offre une vraie souplesse. Elle est une grande innovation, tant sur le plan juridique que pratique, notamment pour les EPCI les plus étendus ou les zones de montagne. Elle permet à un maire de retrouver la maîtrise du prix de l'eau, de ses équipes et même du choix de ses référents. C'est une mesure de responsabilité, puisque rien de plus que le nécessaire n'est exigé : apporter la preuve que la commune qui gère elle-même saura faire face à ses investissements et surtout qu'elle ne manquera pas à son devoir de solidarité envers les autres communes.

Je soutiens donc la rédaction adoptée en commission des lois, qui va même jusqu'à étendre la délégation – dont je me réjouis – aux petits syndicats de communes, qui ont fait leurs preuves et sont populaires en milieu rural, et à la compétence gestion des eaux pluviales.

Par ailleurs, je réitère mon engagement à neutraliser le CIF des intercommunalités qui délégueraient l'eau et l'assainissement aux communes, dans la mesure où l'EPCI reste propriétaire de ces compétences. Vous comprenez que cet avantage financier est impossible dans une situation de compétence facultative ou optionnelle, où l'intercommunalité ne joue plus aucun rôle. C'est précisément l'intérêt de notre innovation.

Concernant la suppression des compétences optionnelles, franchement, les critiques concernant la complexité et le manque de lisibilité de l'architecture actuelle sont fondées : compétences facultatives, compétences optionnelles, compétences obligatoires... Pour autant, faut-il tout supprimer ? En tant qu'ancien maire de Vernon, j'ai connu un mandat marqué par les changements de périmètres, les remontées de compétences et des dizaines d'heures en CLECT – commission locale d'évaluation des charges transférées. J'ai bien compris également que les élus, qui se préparent à repartir pour un mandat, avaient besoin de stabilité.

D'ailleurs, la suppression des compétences optionnelles n'a pas été évoquée en tant que telle lors du grand débat national et ne figure que dans très peu de courriers. Les élus locaux veulent du concret et de l'opérationnel ; nous y répondons avec notre mesure relative à l'eau et à l'assainissement. Du reste, en commission des lois, tous les groupes ont voté la suppression de cet article. Je proposerai, là encore, une mesure de compromis et surtout de bon sens, en abaissant de trois à un le nombre de compétences optionnelles devant être exercées par les communautés de communes et les

communautés d'agglomération. Cette mesure garantit une véritable stabilité en stoppant l'intégration forcée telle qu'imaginée par la loi NOTRe : une page se tourne.

Concernant la possibilité d'un transfert à la carte des compétences facultatives à l'EPCI, je comprends votre proposition, pleine de bon sens : laissons les communes s'organiser comme elles le veulent. Toutefois, nous ne pouvons éluder certaines difficultés pratiques. Le Gouvernement n'est pas le seul à les avoir remarquées puisqu'une grande majorité des groupes, à l'Assemblée nationale, a pointé, en commission, que la rédaction sénatoriale n'aurait pas du tout fonctionné dans les faits.

Premièrement, s'agissant de la lisibilité, dans un EPCI, certaines communes auront la compétence en propre tandis que d'autres la perdront au profit de l'EPCI. Cet aspect peut être admis, mais ne perdons pas nos concitoyens dans la bataille.

Deuxièmement – et c'est sans doute le plus important –, s'agissant de la gouvernance, si l'EPCI exerce une compétence pour 20 % des communes membres, les 80 % restantes auront-elles le droit de se prononcer au conseil communautaire pour influencer sur une décision qui ne les concerne pas ou plus ? Le sujet n'est pas anodin ; je sais déjà qu'il sera source de trouble et de peurs.

Là encore, dans un esprit de coconstruction, le rapporteur et le groupe La République en marche proposent un amendement de compromis qui tend à définir plus précisément le niveau auquel un équipement ou une compétence facultative peut être géré : la commune ou l'intercommunalité. L'idée d'une intercommunalité à la carte est conservée – contrairement à ce que j'ai pu lire ce matin dans une gazette – mais ses conditions sont correctement rédigées, ce qui est la moindre des choses.

Quant à la procédure de restitution des compétences, cette disposition, que l'on peut saluer au nom de la clarté du droit, permettra de codifier les procédures lorsque des communes veulent récupérer une compétence transférée.

Je conclurai en soulignant les apports importants de la commission des lois, si sa présidente et le rapporteur me le permettent.

Concernant la parité, d'abord, l'abaissement du seuil du scrutin de liste à 500 habitants est une étape importante. Cette mesure entrera en vigueur en 2026, ce qui laisse le temps aux élus de se préparer. Il était important qu'un texte relatif à l'engagement aborde la question de la parité, et je remercie tous les parlementaires qui se sont impliqués à ce sujet. Nous examinerons, tout à l'heure, d'autres amendements qui permettent d'avancer à ce sujet dans le pacte de gouvernance.

À propos des élus au sein de l'entreprise, ensuite, un amendement de Sacha Houlié a permis d'étendre le principe de non-discrimination accordé par le code du travail aux salariés en matière d'embauche, de formation ou encore de licenciement aux titulaires d'un mandat électif local, afin d'améliorer la protection des élus salariés. Le droit réel ainsi créé servira de base juridique applicable devant le conseil des prud'hommes.

Et puis, en matière de liberté, je relève la possibilité d'organiser des visioconférences dans les EPCI, ce qui était attendu.

Enfin, la commission des lois est revenue sur une mesure sénatoriale étonnante car néfaste, me semble-t-il, pour les communes rurales : le scrutin de liste bloqué dans les EPCI. Certains défendent la ruralité dans le journal mais

votent des amendements curieux. La commission des lois a accepté de revenir sur cette mauvaise innovation qui aurait progressivement transformé les intercommunalités en grosses collectivités territoriales et aurait écarté les élus ruraux au profit des élus urbains. Je me suis étonné que la majorité sénatoriale s'arc-boute sur cette disposition, et je me réjouis que tous les groupes de l'Assemblée nationale, à l'unanimité, aient décidé de mettre fin à cette disposition « ruralicide » du Sénat – une fois n'est pas coutume.

Le texte continuera d'être enrichi tout au long de nos débats de la semaine pour envoyer un signal fort aux élus locaux, je m'en réjouis. Nous devons aboutir au texte le plus équilibré et consensuel possible. Merci à tous pour vos contributions. Les élus locaux le méritent ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bruno Questel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Bruno Questel,** *rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* Il n'est pas d'usage de parler de soi à cette tribune mais je voudrais simplement vous faire partager mon immense fierté d'avoir été élu maire de la commune de Grand Bourgtheroulde, où le grand débat national a été lancé, où mon père et mon grand-père sont nés. J'ai choisi, en 2002, de retourner y vivre pour exercer le plus beau des mandats, celui de maire.

Ce beau mandat de maire nous rassemble aujourd'hui. Après nos collègues sénateurs, nous allons étudier le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Par ce texte, nous redonnerons aux édiles de France la force et la légitimité dans l'exercice de leur fonction mais aussi la capacité à agir dans de nombreux domaines. Nous replacerons le maire au cœur des politiques publiques locales, communales et intercommunales.

Ce beau mandat de maire est le fruit de notre histoire, de notre République. Ceux qui l'exercent ont une responsabilité incommensurable à l'égard des administrés de la commune dont ils ont la charge.

Cette responsabilité s'exerce également devant l'État qui ne connaît que le maire pour faire appliquer ses injonctions du moment, qui s'en rapporte à lui pour, le cas échéant, faire respecter l'ordre public et prendre les mesures adaptées, qui lui demande de s'engager dans des politiques publiques dont seul l'échelon local, notamment municipal, est perceptible par nos concitoyens.

En tant que guide, l'État se tient aux côtés des Français et des acteurs de la vie démocratique locale. Il doit parfois protéger et bien souvent rappeler quelques grands principes qui découlent, soit des fondements mêmes de notre République, soit des contingences du moment, soit des impératifs économiques et budgétaires.

L'hiver dernier, notre pays a connu l'un de ces épisodes qui marquent l'histoire : le phénomène des gilets jaunes. Ce moment de notre histoire contemporaine a engendré le grand débat souhaité par le Président de la République, qui s'est déroulé durant plusieurs semaines et devait, dans nos communes, nos cantons, nos départements et nos régions, donner lieu à des échanges parfois surprenants, souvent de bons sens. Pour l'essentiel, le grand débat aura permis de replacer le quotidien de nos administrés au cœur d'une immense réflexion collective dont notre pays ne peut sortir que renforcé.

Parallèlement au grand débat national, le Président de la République a souhaité se rendre seul à la rencontre des maires de France. Pas moins de 96 heures de débats et d'échanges se sont tenues sur l'ensemble du territoire national, ce qui aura permis à de nombreux maires d'échanger directement, sans filtre, avec le Président de la République, lequel devait, au-delà des contingences partisanes et démocratiques, surprendre par sa capacité à tenir seul le micro devant des centaines d'édiles aux interrogations toutes plus légitimes les unes que les autres. (*Exclamations sur les bancs du groupe LR.*)

Dans l'esprit du Président de la République, ce grand débat national devait déboucher sur une loi pour ce qui concerne les collectivités locales, les communes et le rôle fondamental des maires dans l'architecture de la République. C'est le sens du texte relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dont nous allons débattre ces prochaines heures et ces prochains jours. C'est le sens de notre action.

Depuis des décennies, la défiance s'est installée entre nos compatriotes et la classe politique, toutes tendances confondues. Si seuls les maires ont pu préserver une forme de relation apaisée avec leurs administrés, il faut avoir à l'esprit que, ces dernières années, dans nombre de cas, elle n'a pas évolué dans le bon sens. En effet, la violence s'est installée à l'échelon communal : nombre de maires ont été victimes d'actes de violence physique inacceptables. Comme M. le ministre, j'ai une pensée pour Jean-Mathieu Michel, maire de Signes, mort dans l'exercice de ses fonctions en tentant d'empêcher deux abrutis d'outrepasser les lois de République. Au-delà de cet épisode effroyable, ce sont des dizaines de maires et d'élus locaux qui, dans l'exercice de leurs fonctions, font l'objet d'attaques physiques ou verbales, inacceptables et que la justice doit sévèrement condamner.

À travers le renforcement de la protection fonctionnelle et la création de mécanismes assurantiels obligatoires, le projet de loi répond en grande partie aux besoins des maires de France. Le doute ne leur est plus permis : l'État est à leurs côtés pour les accompagner et, le cas échéant, les protéger s'ils sont l'objet de violences. Les auteurs de ces violences doivent comprendre que, demain plus encore qu'hier, elles seront punies, et sévèrement.

Au-delà du contexte, que je souhaitais retracer, j'aborde maintenant le fond du projet de loi.

À travers les revendications exprimées par les Françaises et les Français, et les échanges tenus entre le Président de la République et les maires de France, nous avons pu mesurer combien quelques sujets saillants – on les appelle souvent les « irritants de la loi NOTRE » – méritaient d'être abordés. Ces dernières années, ils ont laissé croire aux maires que leurs prérogatives étaient diluées dans un espace intercommunal devenu, bien souvent, très étendu. La délimitation des territoires, pas toujours réalisée dans l'entente cordiale entre les acteurs politiques locaux, a parfois dû être acceptée sans grands échanges, en particulier après l'élaboration de la nouvelle carte des régions et le redécoupage des cantons. Conjuguées ou cumulées, ces raisons devaient inéluctablement provoquer un séisme sur chaque territoire, mais aussi à l'échelle locale.

Fort de ce constat, le Gouvernement – je tiens ici à saluer tout particulièrement Sébastien Lecornu – a su, ces derniers mois, entendre tous les acteurs de la vie municipale pour que chacun se sente écouté et compris dans ses revendications. Ce projet de loi est donc celui des maires de France, dont je veux saluer la présence dans les tribunes.

Il nous permettra de valoriser celles et ceux qui s'engagent pour la vie locale – principalement la vie municipale – en renforçant le rôle des communes et des maires au sein des intercommunalités, notamment grâce à l'élaboration du pacte de gouvernance et à la création de la conférence des maires, mais également en renforçant les pouvoirs de police des édiles.

**Mme Frédérique Meunier.** Tout cela, c'est la théorie...

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Le texte tend aussi à la simplification de l'exercice quotidien des compétences de la commune par le maire et au renforcement des droits des élus locaux, en particulier par la prise en charge des frais de garde et des frais de déplacement, la revalorisation des indemnités, la gestion des arrêts maladies, la réforme de la prise en charge de la protection fonctionnelle et la reconnaissance des compétences des élus par la VAE – validation des acquis de l'expérience.

Je veux saluer l'excellence des relations de travail que nous avons pu entretenir avec les deux rapporteurs du Sénat, Françoise Gatel et Mathieu Darnaud. Je me félicite que nous ayons pu instaurer une écoute et un respect mutuels de nos deux assemblées, préfigurant nos futurs travaux en commission mixte paritaire. Toutefois, je ne peux que regretter le ton et les reproches formulés par le président du Sénat dans une interview publiée ce matin dans un magazine spécialisé : il ne semble pas vouloir admettre que les députés auraient autant de légitimité que les sénateurs à écrire la loi, y compris lorsqu'il s'agit des collectivités locales, notamment des mairies.

**M. Stéphane Travert.** Bravo !

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Aussi, je forme le vœu que les avancées proposées par le Gouvernement au cours des débats – en particulier celles évoquées par le ministre et touchant à l'intercommunalité à la carte, aux compétences optionnelles et aux indemnités des maires et des élus – soient abordées, sur chacun des bancs, à l'aune des avancées réelles qu'elles généreront.

Par ailleurs, nous aurons à revenir sur plusieurs injonctions contradictoires, notamment sur l'instauration de listes bloquées dans les EPCI sans effet de seuil, mesure qui, une fois la loi définitivement adoptée, ne manquerait pas d'être dénoncée comme portant atteinte à la ruralité.

Nous débattons ces prochains jours d'une petite centaine d'articles, quelques-uns des 123 articles étudiés par la commission des lois ayant été supprimés. Le souhait sage du Gouvernement de ne pas empiéter sur le champ du futur projet de loi décentralisation, différenciation et déconcentration – dit « 3D » – nous a parfois contraints à émettre des avis défavorables sur vos propositions d'amendements, mes chers collègues. Nombre d'entre elles n'étaient pourtant pas dépourvues d'un bon sens qui traduit concrètement votre parfaite connaissance du terrain et de la vraie vie des collectivités locales et de l'intercommunalité, tout particulièrement de nos communes.

Qu'il s'agisse du pacte de gouvernance, de la conférence des maires ou des conseils de développement, la commission des lois a considéré que nous devons entendre les remarques formulées et les choix opérés par nos collègues sénateurs et privilégier le bon sens ainsi que le souci constant de l'efficacité et la recherche de l'équité territoriale.

Un autre sujet soulèvera inéluctablement le débat dans l'hémicycle : la compétence eau. Nous sommes très nombreux à soutenir l'approche du Gouvernement, qui allie le souci de protéger les libertés locales – municipales

et syndicales notamment – à l'impérieuse nécessité, dans un souci majeur de solidarité territoriale, de préserver la ressource en eau, d'entretenir les captages et de mutualiser les investissements.

Enfin, s'agissant de l'intercommunalité dite « à la carte », telle que nos collègues sénateurs l'ont esquissée en première lecture, il convient, là encore, que nous soyons pragmatiques et que nous maintenions le refus initial exprimé en commission des lois de laisser chaque territoire s'organiser au gré des ententes communales du moment ou des éléments de conjoncture municipale, qui pourraient être prétexte à détricoter des années de travail réalisé, sur le terrain, par les intercommunalités concernées.

Nombre de sujets mériteraient d'être exposés dans mon propos ; nous aurons le loisir d'échanger dans le cadre de la défense de vos amendements. Je veux souligner combien l'ensemble des groupes parlementaires ont eu une approche objective de nos travaux, et remercier les responsables du texte pour chacun des groupes, y compris les non-inscrits. Toutes celles et tous ceux intervenus en commission ont eu à cœur d'émettre des propositions objectives et fondées ; si toutes n'ont pu être adoptées par la commission des lois, aucune n'était dépourvue d'intérêt.

Mesdames et messieurs les maires de France, ce projet de loi a été rédigé pour vous, uniquement pour vous. Il ne s'agira plus de parler de la loi NOTRE, mais de votre loi, la « loi vôtre ». (*Applaudissements et exclamations laudatives sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Félix Acquaviva.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Nous sommes tous d'accord : il faut replacer les maires au cœur du fonctionnement de notre démocratie. Il est d'ailleurs particulièrement navrant qu'il ait fallu attendre le grand débat national pour que l'exécutif réalise à quel point les maires – et plus largement les élus locaux et territoriaux – sont au cœur du fonctionnement de notre démocratie. Comment expliquer ce retard à l'allumage pour que soit enfin mesuré leur dévouement, mais aussi leur découragement ? Celui-ci est lié, pour partie, aux dernières grandes réformes relatives aux territoires, qui ont fait apparaître des dysfonctionnements majeurs – au premier rang des dernières grandes réformes, on trouve la loi NOTRE et ses fameux irritants.

Entre des périmètres intercommunaux agrandis de manière inconsidérée et des transferts de compétences obligatoires toujours plus nombreux vers les intercommunalités à fiscalité propre, entre un État centralisateur et une frilosité gouvernementale – pour l'heure – en matière de décentralisation, les élus locaux et territoriaux se sentent dépossédés, impuissants, déconsidérés, voire parfois défiés, je l'ai déjà dit.

Il n'y a pas d'amour, seulement des preuves d'amour : les preuves de votre volonté de redonner toute leur place aux maires et aux équipes municipales seront jugées à l'aune du débat parlementaire que nous commençons.

Les maires, nous le savons, restent largement en haut du classement des élus préférés de nos concitoyens. Cependant, année après année, le pouvoir d'action des élus diminue, entraînant comme corollaire l'évincement de la confiance et de la considération au profit de plus de méfiance, de défiance, voire – nous avons pu le constater ces derniers mois – de violence. Je pense en particulier à la mort du maire de Signes, en août dernier, parce qu'il s'opposait à

un dépôt sauvage de gravats. Si les maires sont à portée de remerciements, ils sont aussi à portée d'engueulade. De plus, leur engagement, souvent chronophage, est stressant en raison de l'incertitude sur la fin du mandat et leur reclassement.

Le groupe Libertés et territoires n'a eu de cesse d'appeler à prendre en considération les corps intermédiaires, les territoires et les élus locaux, qui ne sont pas des freins au changement mais des relais essentiels, des atouts au service de l'intérêt général.

Lors de l'examen en commission, vous avez presque fait table rase du texte transmis par le Sénat, où il avait été profondément modifié, en revenant régulièrement à la version initiale du projet de loi – parfois améliorée, néanmoins, il faut le reconnaître, grâce à l'action de M. le rapporteur et à l'ouverture du ministre Sébastien Lecornu. Nous avons ainsi pu avancer sur les questions de parité et sur la limitation de durée de location non professionnelle par les plateformes en ligne ; nous avons par ailleurs apprécié que la mesure initiale sur les conseils de développement ait pu être amendée, tant nous estimons qu'ils sont des espaces de dialogue nécessaires avec les citoyens.

Quant à lui, peut-être le Sénat a-t-il été trop ambitieux, changeant ainsi la nature du texte, nous en convenons. Est-ce dû à l'approche du congrès des maires, qui revêt une importance encore plus particulière pour les sénateurs ?

Car loin de nous l'idée de détricoter l'intégration communautaire de nos communes : pour peu que leur intégration soit faite dans le respect de leur identité, les intercommunalités sont une chance. Ainsi, si je comprends la philosophie qui les sous-tend, je m'interroge, à titre personnel, sur l'instauration obligatoire des conférences des maires. Alors même que, de manière générale, le projet de loi vise l'assouplissement, ces conférences constitueront d'autant plus une lourdeur que, dans les grandes intercommunalités rurales – notamment en montagne –, on doit faire face à une problématique de quorum. Par exemple, en Corse, où il existe déjà une chambre des territoires prévue par la loi pour mener un dialogue fécond lorsque cela est nécessaire, l'État a instauré une conférence des maires avant l'heure qui s'est parfois transformée en un instrument politique aux mains de la préfecture pour défier la collectivité de Corse sur ses compétences – néanmoins, les choses peuvent évidemment changer.

Par ailleurs, en matière de formation, les débats en commission n'ont pas rassuré notre groupe sur les dispositifs qui seront concrètement mis en œuvre pour permettre aux élus de se reconvertir à la fin de leur mandat, que celle-ci soit ou non choisie.

De manière plus globale, nous nous interrogeons sur l'existence d'une véritable stratégie pour les collectivités territoriales. Il y a d'abord ce projet de loi, dont vous ne souhaitez pas que nous modifions les grands équilibres : il s'agit en réalité d'une succession de mesures – certes, pour la plupart tout à fait bienvenues, mais qui consistent assez souvent en des retouches à la marge. Parallèlement, vous nous appelez à la patience en annonçant un texte sur les trois D : décentralisation, différenciation, déconcentration – en espérant, comme je l'ai dit en commission, qu'un quatrième D, celui de découragement, ne s'y adjoigne pas, ce qui pourrait arriver si ce futur texte ne porte pas véritablement un nouvel acte fort, notamment en matière de décentralisation politique.

Les maires ont besoin que l'État et les citoyens leur fassent confiance, et donc d'un véritable choc de décentralisation et d'une réelle capacité de différenciation. Vous ne serez pas surpris si notre groupe défend avec vigueur un nouveau choc de décentralisation, qui aille vers une décentralisation poussée, avec des transferts de compétences pleins et entiers, mais choisis, de l'État vers les collectivités.

Depuis plusieurs mois, on confond décentralisation et déconcentration et le doute plane : on parle notamment de donner aux préfets des pouvoirs plus importants, qui pourraient aller jusqu'à la capacité d'adapter la loi. Nous trouvons cette orientation très discutable, voire antidémocratique, d'une certaine façon, car il s'agirait ni plus ni moins que de donner une forme de pouvoir législatif d'adaptation à l'administration. Je suis navré, mais il ne s'agit pas là de décentralisation ; seulement de déconcentration poussée à l'extrême.

Ce que souhaitent les élus locaux et territoriaux, c'est pouvoir agir en toute sérénité, avec des moyens politiques renforcés. C'est tout le sens de l'amendement de notre collègue François Pupponi, adopté en commission grâce à la bienveillance du ministre Sébastien Lecornu, il faut le reconnaître. Devenu l'article 14 quinquies, cet amendement vise à créer un pouvoir de police du maire pour interdire sans délai la location d'un logement manifestement insalubre, indigne ou dangereux. Ce pouvoir fort a pour objectif de sanctionner durement les marchands de sommeil et à empêcher la location de tels logements, grâce à la rapidité et la simplicité de la procédure et ses implications financières pour le propriétaire bailleur concerné, notamment grâce à la mise en œuvre d'une astreinte administrative.

L'adoption de cette mesure a bénéficié d'une certaine publicité dans la presse, tant elle répond à une urgence pour nos concitoyens, qui ne comprennent pas que nous ne puissions lutter efficacement contre les marchands de sommeil. Pour mettre fin dans les meilleurs délais aux agissements de ces individus, les maires ont en effet besoin d'outils puissants, agiles et réactifs.

Je ferai d'ailleurs un parallèle avec le besoin, exprimé par les maires corses, de disposer de plus de moyens pour lutter efficacement contre les incendies, qui, changement climatique oblige, se propagent de plus en plus, et souvent depuis le terrain de propriétés indivises ou sans maîtres. Sur ce sujet, je défends, au nom de mon groupe, une proposition dont nous discuterons lors de l'examen des amendements ; ce sujet d'intérêt général est si prégnant que j'espère une issue positive.

Voilà, en deux exemples, comment nous pouvons rendre les territoires plus forts et plus autonomes – c'était d'ailleurs le titre du rapport d'observation du groupe Libertés et territoires, qui contenait cinquante propositions sur le sujet. Non, l'autonomie des collectivités n'est pas un gros mot. Elle existe bien en droit français – pour les outre-mer notamment – et c'est la règle dans la grande majorité des pays européens. Dans notre rapport, nous écrivions déjà qu'il fallait renforcer la responsabilisation des élus territoriaux et locaux, en leur donnant des compétences pleines et entières sur la décision, la réalisation et le financement des projets.

Cela passera aussi nécessairement par la garantie d'une véritable autonomie fiscale des collectivités, grâce au transfert de l'assiette des impôts locaux et une vraie liberté de fixation des taux d'imposition par la collectivité : il faudra bien y arriver un jour.

Comme vous le voyez, nous en appelons donc à une stratégie globale pour nos collectivités locales. Le texte, que nous abordons avec ouverture et responsabilité, n'en est qu'un des prémices – certes essentiel. Nous espérons pouvoir continuer à avancer en bonne intelligence lors de l'examen du projet de loi : nous le devons aux maires et aux élus locaux et territoriaux qui, au-delà d'un simple engagement, sacrifient souvent leurs intérêts personnels au service de l'intérêt général. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LT.*)

**M. le président.** Je vous informe qu'en application de l'article 95, alinéa 4, de notre règlement, le Gouvernement demande que les articles 7 à 7 bis B, 14 à 14 quinquies et 15 bis B du projet de loi, ainsi que les amendements portant article additionnel après ces articles, soient examinés le jeudi 21 novembre 2019 à vingt et une heures trente.

La parole est à Mme Bénédicte Taurine.

**Mme Bénédicte Taurine.** Nous commençons l'examen du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui devait répondre aux revendications des maires puisque, avez-vous dit, monsieur le ministre, il est une traduction concrète du grand débat national et des 96 heures d'échanges entre des maires et le Président de la République.

Certains maires ont pu, à cette occasion, faire remonter leurs difficultés à exercer leurs mandats, à un moment où 36 % d'entre eux expliquent avoir de plus en plus de difficultés à satisfaire les demandes de leurs administrés. Il y a d'ailleurs une crise des vocations : la moitié des maires ne souhaitent pas se représenter lors des prochaines échéances électorales.

Vous disiez aussi que ce projet de loi permettrait de revaloriser le bloc communal et de le remettre au cœur de notre démocratie, objectif que nous partageons. En effet, pour nous, la commune est essentielle à la vie démocratique du pays et elle est aussi l'échelon qui permet de maintenir le lien social et de favoriser le vivre ensemble. Or les communes ont été malmenées, ces dernières années, par la loi NOTRe et d'importantes restrictions budgétaires, sans oublier la diminution des recettes fiscales : en supprimant la taxe d'habitation, votre gouvernement poursuit la logique d'asphyxie financière commencée avec la suppression la taxe professionnelle.

Le présent texte permet certes de mieux reconnaître et de renforcer les droits des élus, il dote les maires de marges d'action plus importantes et leur octroie des pouvoirs nouveaux afin de faire respecter leurs décisions. Nous considérons cependant qu'il ne va pas assez loin, notamment pour deux raisons : il ne diminue le nombre des compétences obligatoirement transférées aux intercommunalités ; il ne laisse pas aux élus le libre choix des compétences intercommunales, ce qui aurait été un pas positif vers une réappropriation des enjeux locaux et municipaux par les élus et les citoyens.

En Ariège, au moins trois communes souhaitent récupérer la compétence eau et assainissement, transférée à l'intercommunalité sans leur accord : les villages d'Antras, Arrien-en-Bethmale et Le Port. Je veux apporter mon soutien à ces communes et à toutes les personnes qui sont mobilisées afin de conserver la gestion de l'eau.

**M. Raphaël Schellenberger.** Bravo !

**Mme Bénédicte Taurine.** Nous allons travailler à améliorer ce texte en séance. Nous pouvons très bien décider que le transfert de la compétence eau et assainissement à l'intercommunalité soit facultatif.

**M. Raphaël Schellenberger.** C'est la convergence des luttes ! (*Sourires.*)

**Mme Bénédicte Taurine.** Vous allez me dire que la loi ouvre de nouvelles possibilités d'appropriation des compétences par le biais du mécanisme de délégation. Mais, pour nous, cela ne répond pas aux attentes des citoyens.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Quand le groupe de La France insoumise défend le Sénat ! (*Sourires.*)

**Mme Bénédicte Taurine.** Ces derniers mois, les maires n'ont pas été les seuls à faire remonter leur mécontentement : les citoyens l'ont fait aussi, ce qui s'est matérialisé par la crise des gilets jaunes, qui dure sans discontinuer depuis plus d'un an et reste sans réponse à ce jour.

Malheureusement, je ne vois pas grand-chose dans ce texte qui ressemblerait à une volonté de conforter la démocratie, notamment à l'échelle de la commune. Les gilets jaunes revendiquent davantage de démocratie. Une étude sociologique sur le mouvement, intitulée *Jaune Vif*, montre que leurs attentes vis-à-vis de leurs élus sont fortes. Les gilets jaunes considèrent, premièrement, que les élus devraient faire remonter et intégrer les préoccupations du terrain dans les actions politiques et, deuxièmement, que ceux-ci devraient rendre compte de leurs activités et que la fonction élective devrait se fonder sur des mandats révocatoires.

Comme je l'ai dit en commission des lois, nos amendements en lien avec la démocratie locale ont été jugés irrecevables, car dépourvus de lien direct avec le sujet. Nos amendements visaient, par exemple, à garantir un contrôle citoyen de la gestion des services publics locaux ou à donner aux citoyens la possibilité d'organiser des votations citoyennes. Ils répondent à des attentes fortes de la population et ils avaient toute leur place dans le texte.

Pour la démocratie, la priorité est que les élus locaux puissent avoir une marge de manœuvre importante dans leurs décisions. Ils doivent pouvoir mener à bien leur mandat et exécuter les missions dont ils ont la charge en toute sérénité et surtout sans être agressés. Ils doivent jouir d'une liberté de choix et d'action, mais surtout avoir les moyens de mettre en œuvre leur politique. Ce n'est qu'à ces conditions qu'ils pourront rendre des comptes auprès des citoyens qui, in fine, pourront juger en toute objectivité de l'effectivité de leurs actions.

Nous regrettons qu'aucune partie de votre projet de loi ne prévoie de renforcer les pouvoirs des citoyens pour les inciter à s'engager dans la vie locale. Pour nous, le projet de loi rate le virage démocratique qu'il aurait dû prendre et passe à côté d'une grande partie de ses objectifs. (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR.*)

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Peu.

**M. Stéphane Peu.** Pour quelques heures encore, il se tient dans notre assemblée une exposition remarquable consacrée à la Révolution française. Elle illustre à quel point l'œuvre révolutionnaire trouve encore toute sa pertinence intellectuelle dans les débats qui rythment notre vie démocratique.

**Mme Valérie Rabault.** C'est vrai qu'elle est très bien !

**M. Stéphane Peu.** Absolument. Quelles que soient vos opinions et vos préférences en la matière, personne dans cet hémicycle ne peut nier l'action décisive de nos augustes prédécesseurs : Pétion de Villeneuve, Brissot, Robespierre ou Saint-Just, girondins ou jacobins. C'est à ces jeunes législateurs que nous devons la République, construite sur trois piliers essentiels : la nation, le département et la commune. C'est à travers ces piliers que la souveraineté du peuple s'exprime. Hélas, à notre grand regret, ces fondations ont trop souvent été oubliées par les majorités qui se sont succédé au pouvoir.

Depuis une dizaine d'années, certains textes ont considérablement aggravé la mise en concurrence des territoires. Ces réformes ont provoqué un bouleversement institutionnel sans précédent qui a accru les inégalités entre nos territoires et remis en cause les principes constitutionnels d'unité et d'indivisibilité de la République.

Face à un tel séisme institutionnel, il eût été plus sage d'engager un véritable débat national, mais les différents gouvernements ont préféré précipiter l'examen de réformes élaborées sans concertation et sans vision à long terme. La loi NOTRe est très emblématique de ces dérives ; il est désormais très difficile de trouver des défenseurs d'un texte qui a si durement touché nos municipalités.

La République en marche n'a pas fait exception à la règle puisque, durant les deux premières années du quinquennat, les élus locaux ont tout simplement été ignorés par la majorité présidentielle. Son réveil soudain est encore un mérite du mouvement des gilets jaunes, qui, dans son expression, a réaffirmé les velléités citoyennes de souveraineté populaire, alors que le pouvoir exécutif n'avait qu'un objectif en tête : l'élargissement de la technostructure. Le Président de la République et le Gouvernement se sont soudain souvenus que le maire constitue toujours le personnage politique préféré des Français et le personnage central de notre vie démocratique.

Sur la forme, l'examen de ce texte s'inscrit dans un calendrier politique très particulier, à la veille du congrès des maires et à quelques mois des élections municipales. Le Gouvernement procède de la sorte à une opération séduction qui ne trompe personne.

Sur le fond, le présent texte ne sera pas un véritable big bang institutionnel de l'intercommunalité. Il s'attache avant tout à redonner une plus grande place aux maires, sans pour autant corriger les dérives et les irritants de la loi NOTRe.

Je pense ici au recul opéré en commission sur les compétences eau et assainissement, alors que le Sénat avait légitimement procédé à la fin du transfert obligatoire de ces compétences aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

Je pense également à la suppression de la possibilité de transférer aux maires le pouvoir de fermer un débit de boissons, alors que ce pouvoir leur permettrait de lutter efficacement et de manière réactive contre ce fléau qui touche nos villes et rend parfois le quotidien des riverains insupportable.

Je pense enfin à l'augmentation des indemnités des élus, qui se fera sur le budget de la commune, laissant à penser que le mal-être des élus locaux repose avant tout sur des considérations financières, alors qu'ils souffrent en réalité de la disparition des services publics dans leurs territoires.

Fort heureusement, les maires ont l'idéal républicain chevillé au corps. Ils agissent avec dévotion au contact des populations, dans le but de garantir la concorde nationale.

Nous le croyons profondément et c'est pourquoi, depuis de nombreuses années, nous revendiquons un attachement identitaire très fort aux communes, qui sont ancrées dans notre patrimoine institutionnel. Les communes représentent le niveau de collectivité le plus ancien, le mieux identifié par nos concitoyens et l'échelon de base de la proximité et de la démocratie locale.

Telle sera notre ligne de conduite sur ce texte : la défense de la souveraineté populaire et des échelons qui en sont directement issus, c'est-à-dire la commune, le département et la nation. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et FI.*)

**M. le président.** La parole est à M. Sacha Houlié.

**M. Sacha Houlié.** Aucun représentant de ce pays n'échappe à la crise de confiance que nous traversons : ni les parlementaires que nous sommes, ni les syndicalistes, ni même les élus locaux, parmi lesquels les maires. Notre devoir est de protéger le lien indéfectible et de proximité qui unit les maires, dont le désarroi est grand, aux citoyens.

Dans ce nouvel espace public, il n'y a pas de conflit de légitimité entre nous, pas de concours pour savoir qui en aurait le plus : les parlementaires et les maires ont chacun leur légitimité, tirée d'une élection.

C'est le cas de notre majorité. On a médité sur elle, on l'a qualifiée de déracinée ou d'inculte en politique locale. Ce n'est pas le cas. Regardez-la : elle est composée d'élus locaux, notamment d'anciens maires, d'acteurs économiques qui animent nos territoires, de responsables associatifs qui les font vivre. Jugez-la : c'est elle qui soutient le projet de loi issu des 96 heures du grand débat national durant lesquelles le Président de la République a parcouru la France, allant à la rencontre des maires pour les écouter ; c'est elle qui entend répondre à l'une des difficultés des élus qui porte un nom, la loi NOTRe.

Celle-ci a eu pour principal effet de provoquer une épidémie de perte de confiance. Les élus locaux se sont découragés ; les maires, et par transpiration, toute la population des villages, se sont sentis abandonnés. En réponse, la loi engagement et proximité doit restaurer la confiance. Par extension, ce regain d'espoir rejaillira sur les habitants de nos communes ; tel est le sens des dispositions que nous vous proposons d'examiner.

Ainsi, nous redonnerons aux maires toute leur place dans l'intercommunalité : le pacte de gouvernance sera un outil facultatif entre leurs mains ; la conférence des maires, obligatoire, elle, sera appelée à devenir un espace de dialogue privilégié entre les maires et les représentants de l'intercommunalité.

Nous redonnons aussi de la liberté aux élus qui voudraient revoir les périmètres dans lesquels ils sont insérés depuis 2015. Nous assouplissons l'exercice des compétences sans en faire le grand soir. Pour des raisons écologiques, nous considérons que l'exercice des compétences en matière d'eau et d'assainissement doit demeurer communautaire, le niveau approprié. En même temps, pour des raisons d'assouplissement et de liberté, nous voulons introduire la neutralisation des compétences optionnelles qui doivent être prises par les EPCI. Nous créons des EPCI à la carte par une différenciation intracommunautaire que nous pourrions illustrer lors de nos débats. Nous assouplissons la compétence tourisme pour laquelle l'exercice peut être ramené au plus près des citoyens qui le demandent.

Nous pensons que le principe de liberté doit cependant se conjuguer à celui de solidarité territoriale. C'est pourquoi nous redonnons aux maires le pouvoir de faire, qui

s'exprime par de nouvelles prérogatives de police. Les débits de boissons pourront, après avis d'une nouvelle commission municipale, être fermés sous réserve de certaines garanties procédurales. Les infractions aux autorisations d'urbanisme ou les occupations illégales du domaine public seront réprimées par une amende journalière jusqu'à leur cessation.

Nous construisons une démocratie locale où les femmes et les hommes ont toute leur place, sans être des concurrents. L'abaissement du seuil du scrutin de liste paritaire aux communes de plus de 500 habitants en est l'expression la plus notable. À cet égard, j'assume toutes les critiques de ceux qui nous disent que c'est impossible. Les mêmes nous disaient la même chose en 2013, lorsque nous avons déjà abaissé ce seuil de scrutin.

Nous établissons ici un statut de l'élu : les maires bénéficieront d'une protection fonctionnelle prise en charge par l'État pour les petites communes ; les frais de garde des personnes à charge seront remboursés ; le droit à la formation sera largement renforcé au terme d'une ordonnance ; les indemnités des élus augmenteront.

Sans faire de polémique, je m'étonne d'ailleurs des propos du président Larcher, qui ne semble pas que s'apercevoir que la commission des lois de l'Assemblée a voté conforme la version sénatoriale du texte.

Pour conclure, je vais vous faire partager la réflexion du remarquable président d'un EPCI, la communauté de communes du Haut-Poitou. Professeur d'une école rurale et maire d'une commune devenue commune nouvelle, il dit : « La communauté c'est pour faire à plusieurs ce que l'on ne peut pas faire seul. » Ces propos, d'une grande rationalité comme le sont souvent ceux des élus locaux, doivent éclairer nos travaux.

La loi engagement et proximité doit ainsi corriger les écueils de la loi NOTRe pour que les élus locaux fassent de ce texte le leur. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Raphaël Schellenberger.

**M. Raphaël Schellenberger.** Après la présentation de ce texte en conseil des ministres courant juillet, puis l'engagement de la procédure accélérée pour qu'il soit étudié au Sénat en octobre, nous voilà finalement, au début de la semaine du congrès des maires, en train d'étudier ce texte dans l'assemblée la plus médiatique de notre Parlement. Est-ce un hasard ? Nous verrons !

**Mme Frédérique Meunier.** Quelle coïncidence !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** L'assistance était plus nombreuse au Sénat...

**M. Raphaël Schellenberger.** Toujours est-il que le titre du projet de loi, « engagement dans la vie locale et proximité de l'action publique », cache une volonté du Gouvernement de botter en touche sur de nombreux sujets pour les reporter à une date ultérieure, après les élections, et les intégrer dans un projet de loi, que l'on nous annonce plus important, sur la décentralisation. Il est regrettable que nous ne puissions avoir ce débat justement au moment de l'événement le plus médiatique pour l'organisation des collectivités en France : le congrès des maires.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Vous voyez le mal partout !

**M. Raphaël Schellenberger.** Quoi qu'il en soit, nous nous satisferons d'étudier de petites mesures d'adaptation, dont certaines sont les bienvenues. Nous nous satisferons aussi

de cette volonté – au moins affichée, dans un premier temps – de s'inscrire dans une philosophie tocquevillienne, comme l'a souvent dit M. le ministre en commission.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** En effet.

**M. Raphaël Schellenberger.** Il s'agit ainsi d'éviter que la démocratie ne vire à l'individualisme et, au travers de la responsabilité des élus locaux, de favoriser l'acceptation et la compréhension de notre système démocratique par les électeurs, depuis les territoires.

Loin de constituer un grand soir de la décentralisation, ce texte ne porte que sur quelques ajustements. Il est regrettable que nous n'ayons pas ensemble le courage de revenir sur les erreurs de la loi NOTRe, que nous nous accordons tous à reconnaître. Je pense en particulier à la compétence eau et assainissement, au sujet de laquelle cette mandature vire au comique de répétition. C'est en effet la troisième fois que nous abordons le sujet des règles applicables à cette compétence et notre assemblée s'apprête à voter la troisième règle différente en trois ans.

Ce sujet est agité à un moment particulier, mais son étude se fonde aussi sur un postulat de départ erroné : la prétendue nécessité de remonter cette compétence au niveau intercommunal en affirmant que, dans certains territoires, l'existence d'un stress hydrique impose de le faire. Or une étude de cartes montre que vous avez visiblement superposé les mauvaises : c'est rarement dans les territoires souffrant de stress hydriques que la compétence est assumée au niveau communal, mais au contraire dans les territoires ne rencontrant pas de problème de gestion d'eau. Cela permet une gestion plus réactive et plus proche des citoyens, à un moindre coût.

**M. Pierre Vatin.** Très bien !

**M. Raphaël Schellenberger.** Là où des difficultés se présentent et où une solidarité s'avère nécessaire, celle-ci existe déjà, car les élus locaux sont responsables et ont souvent anticipé ce que le Gouvernement cherche à leur imposer.

Sur ce texte, le groupe Les Républicains respectera un fil conducteur : ne pas contraindre davantage les élus locaux et les maires, mais au contraire respecter leur liberté et leur responsabilité. À cet égard, nous ne comprenons pas la volonté de maintenir le caractère obligatoire de la conférence des maires. Bien sûr, cette instance peut s'avérer nécessaire et utile, mais nous pensons que sa création pourrait être facultative et laissée à la sagacité et à la liberté des élus locaux.

Sur d'autres points, la commission des lois a déconstruit certains éléments du travail sénatorial qui étaient pourtant bienvenus. Je pense à la suppression des compétences optionnelles – même si j'ai constaté, monsieur le ministre, que vous avez déposé des amendements à ce sujet. Il serait nécessaire d'approfondir encore cette question et de s'interroger sur la pertinence de conserver des compétences optionnelles à l'heure actuelle, compte tenu des évolutions de l'intercommunalité.

Cette semaine de débats nous permettra d'aborder d'autres éléments pouvant sembler de moindre importance, comme la possibilité de bénéficier de cessions de terrains à titre gratuit, ou encore d'évoquer des sujets importants relevant de la compétence tourisme, par exemple.

Je conclurai mon intervention en évoquant la question sensible de l'indemnité des élus locaux. Sur ce sujet, évitons en effet le tour de passe-passe qui consisterait, en confiant plus de liberté aux élus locaux, à leur conférer une responsabilité qui n'est pas leur : ils sont responsables de leur

action, pas de leur statut. La responsabilité de leur statut, c'est la nôtre. Nous ne devons pas leur renvoyer la responsabilité de définir – c'est le sens l'un des amendements du Gouvernement, monsieur le ministre – le niveau de leur indemnité. Il faut certes leur offrir de la souplesse dans certains domaines, mais ce n'est pas à eux de prendre la responsabilité de la définition de leur statut. C'est bien à nous d'y travailler, en lien avec l'approfondissement d'une réflexion sur la notion d'agent de l'État qu'exercent les maires.

En conclusion, nous ne serons pas naïfs : nous voterons ce qui va dans le sens de notre philosophie de liberté et de responsabilité mais serons aussi très attentifs à certains points qui nous semblent en contradiction avec ces convictions. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

**M. le président.** La parole est à M. Vincent Bru.

**M. Vincent Bru.** Avant tout propos, je tenais à remercier M. le ministre ainsi que l'ensemble de nos collègues pour les débats constructifs que nous avons eus ces dernières semaines, particulièrement lors de l'examen du texte en commission des lois.

Le projet de loi engagement et proximité définit une ambition globale pour nos communes, qui était très attendue au niveau local. Il s'agit de gommer certains irritants de la loi NOTRe et d'améliorer la gouvernance des intercommunalités, en y confortant notamment la place des maires. Il convient également de faciliter le quotidien de ces derniers afin de leur offrir une meilleure reconnaissance de leur engagement auprès de nos concitoyens.

Le Sénat a fortement amendé le texte initial, en l'enrichissant de plus de quatre-vingt-cinq articles supplémentaires. Bien que certains apports soient particulièrement intéressants, nous ne pouvons pas cautionner des mesures visant à détricoter le fait intercommunal, tant dans ses compétences que dans son périmètre. C'est pourquoi nous sommes revenus, lors de la discussion en commission des lois, sur plusieurs de ces articles.

Certains de nos collègues sénateurs ont déploré que la commission des lois ait sapé le travail sénatorial. C'est faux. Beaucoup d'amendements sénatoriaux, qui vont dans le bon sens, ont été adoptés lors de la discussion au Sénat : c'est le cas, par exemple, du travail réalisé sur les indemnités pour les maires des communes de moins de 3 500 habitants. Je me réjouis d'ailleurs que le Gouvernement ait prévu de présenter un amendement qui semble relativement équilibré.

Mais le projet de loi n'est absolument pas destiné à être le grand soir de la répartition des compétences. Les collectivités demandent de la stabilité, de ce point de vue. Par ailleurs, nous défendons aussi l'intercommunalité parce qu'elle est l'échelon de la transition écologique au quotidien, de façon concrète, pour tous nos concitoyens. C'est l'échelon auquel s'organisent la politique de traitement des déchets, celle des transports et celle de la gestion de l'eau – un enjeu essentiel au XXI<sup>e</sup> siècle. C'est aussi l'échelon auquel est mise en place la politique urbanistique et du logement.

Nous assumons donc d'avoir supprimé certaines dispositions votées au Sénat qui permettraient le transfert à la carte de certaines compétences, déconnectaient le droit de préemption urbain des PLUI, faisaient reculer la représentation intercommunale à la commission départementale de coopération intercommunale, ou encore supprimaient le transfert, à terme, des compétences eau et assainissement, en dépit des assouplissements votés par cette majorité l'année dernière et des nouvelles avancées proposées dans le projet de loi.

Nous le disons avec force : défaire le fait intercommunal, c'est défaire la transition écologique en actes, sur le terrain, au plus près des Français.

Le projet de loi trouve sa genèse dans la constatation de l'inconfort de nombreux maires dans leurs relations avec leur EPCI. Avec ce texte, ils retrouveront une place plus importante. Ils seront notamment mieux associés au fonctionnement des intercommunalités, au travers du pacte de gouvernance et de la conférence des maires. À ce sujet, le groupe MODEM propose que la conférence des maires puisse émettre des avis et formuler des vœux qui devront être portés à la connaissance de l'ensemble des conseils municipaux de l'EPCI.

En outre, notre groupe se réjouit que cette loi soit l'occasion de mettre en valeur l'engagement des élus locaux travaillant auprès des Français établis à l'étranger, qui seront désormais baptisés « élus locaux des Français à l'étranger ». La commission a adopté plusieurs amendements renforçant leur statut ; notre groupe en déposera un autre en séance publique.

Enfin, je tenais à souligner les ambitions du texte visant à favoriser l'engagement local. Le relèvement du taux des indemnités est une bonne chose car le dévouement des élus doit être mieux reconnu. Ce texte permettra, je l'espère, de susciter de nouvelles vocations parmi nos concitoyens. Des efforts ont aussi été réalisés, au travers de ce texte, pour permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle avec l'exercice d'un mandat. C'est le sens d'un amendement de notre groupe qui a été adopté en commission.

Les attentes vis-à-vis de l'ordonnance sur la formation des élus sont très fortes, tant les interpellations sur ce sujet ont été nombreuses ; elles devront être à la hauteur de l'engagement de nos élus au quotidien. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et LaREM.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Valérie Rabault.

**Mme Valérie Rabault.** Avec le projet de loi engagement et proximité, le Gouvernement souhaite renouer une relation de confiance avec les maires. Nous ne pouvons que nous en réjouir, notamment au regard de l'action que ceux-ci mènent au quotidien, sur tous les territoires, pour la République.

Il me semble toutefois que les maires ont été quelque peu fragilisés par les mesures que vous avez mises en œuvre au début du quinquennat. D'abord, la réduction du nombre de contrats aidés a significativement affecté les petites communes ; c'est le cas en particulier de celles de moins de 1 000 habitants, qui représentent 72 % des communes de France – dans mon département, le Tarn-et-Garonne, le nombre de créations de contrats aidés est ainsi passé de 2 200 par an dans les années 2014 à 2016, à 380 en 2019.

**Mme Cécile Untermaier.** Eh oui !

**Mme Valérie Rabault.** Je pense également à la baisse des aides personnalisées au logement, les APL, qui a eu un impact sur le modèle économique du logement social. Je pense enfin à l'annonce plus récente de la fermeture de trésoreries – dans le Tarn-et-Garonne, là encore, huit des neuf EPCI ont signé une motion pour demander que ces trésoreries ne soient pas fermées.

Madame la ministre, monsieur le ministre, je vous crois sincères dans votre démarche visant à renouer la confiance avec les maires. Mais je voudrais éviter l'écueil du double

discours : de paroles qui seraient différentes des actes qui suivront. La démarche que vous engagez est salutaire, même si elle ne va pas jusqu'au bout sur tous les sujets.

En effet, depuis quinze ans, nous tâtonnons collectivement, sans le dire, sur la place et le rôle des communes. Deux modèles s'opposent sans qu'aucun gouvernement n'ait vraiment tranché cette question. Soit on considère que la commune est le pilier de notre République ; dans ce cas, l'EPCI résulte d'une démarche de mise en commun volontaire pour la réalisation de certains projets décidés et portés par les maires. Soit on adopte une démarche d'optimisation territoriale des moyens ; dans ce cas, j'ai le sentiment que la commune est reléguée au second plan pour certaines réalisations, y compris pour celles de la vie quotidienne, ce qui suscite l'incompréhension de nos concitoyens. À titre personnel, je trouve que le premier modèle est le meilleur, mais je reconnais volontiers qu'il ne fait pas l'unanimité, y compris dans mon groupe. Tous les sondages d'opinion montrent que le maire est l'élu préféré des Français. Je pense qu'ils doivent être entendus et que la commune ainsi que sa ou son maire doivent retrouver un rôle prépondérant.

Dans cette optique, je salue la décision de la commission des lois de supprimer le scrutin de liste pour l'élection des vice-présidents des EPCI, qui redonne un rôle aux maires des communes qui en sont membres.

Je salue également le pacte de gouvernance et la conférence des maires, lesquels, articulés l'un à l'autre, permettront de replacer les maires au cœur des EPCI. Je pense que cette disposition contribuera à améliorer la lisibilité des objectifs poursuivis par l'EPCI sur la mandature.

Je salue aussi la clarification du texte sur le sujet de la compétence eau et assainissement, même si nous proposerons d'aller plus loin. Enfin, je salue la mesure concernant les frais de garde. À ce sujet, madame la ministre, monsieur le ministre, je vous invite à ne pas vous faire avoir par Bercy, dont vous connaissez le souci de toujours récupérer de l'agent dans les caisses. Le remboursement que vous souhaitez opérer pour les communes ne doit pas être prélevé sur la DGF, la dotation globale de fonctionnement.

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Tout à fait !

**Mme Valérie Rabault.** Cela reviendrait en effet à faire payer aux communes elles-mêmes l'ensemble de ces frais de garde ; je compte sur votre vigilance pour faire en sorte que cela ne se produise pas.

Pour ma part, avec mes collègues du groupe Socialistes et apparentés, je défendrai plusieurs amendements, dont certains résultent d'une consultation que j'ai lancée auprès des quelque 800 élus de ma circonscription – parmi eux, 113 ont répondu et une centaine ont participé aux trois réunions organisées sur ce projet de loi.

La question de la validation des acquis de l'expérience est revenue à plusieurs reprises. Être maire, adjoint ou conseiller municipal met en situation de mener des projets qui touchent au code du travail ou au droit des marchés, par exemple. Or, à l'issue du mandat, aucune véritable validation des acquis de l'expérience n'est possible.

Concernant la représentation des petites communes dans les EPCI, je souhaite que chaque commune puisse disposer d'au moins deux représentants, faute de quoi les maires vont finir par s'épuiser à force d'assister à toutes ces réunions.

S'agissant de la qualité d'officier de police judiciaire des maires, je propose que, dans les trois mois suivant le renouvellement des conseils municipaux, chaque tribunal de grande instance organise, dans le département de son ressort, une réunion afin d'exposer aux maires le périmètre de l'exercice de leur pouvoir de police et la façon dont ils peuvent exercer ce dernier. J'ai déjà évoqué cette proposition avec M. le ministre.

Au fil des ans, l'État réduit l'accompagnement qu'il accorde aux maires. Ainsi, les transmissions de documents sont de plus en plus souvent facturées aux communes. Aussi, je vous souhaite que vous actiez un principe de gratuité de ces transmissions. Je suis bien consciente qu'une telle mesure ne relève pas totalement du domaine de la loi ; néanmoins, comme ce texte nous permet d'aborder cette question, je souhaite que nous en discutions.

J'en viens à une proposition peut-être un peu démagogique – je le reconnais –, mais à laquelle je tiens. Je ne sais pas quel sort le Gouvernement réservera à l'ÉNA – l'École nationale d'administration –, mais je souhaite, pour ma part, que chaque élève doive effectuer un stage d'au moins un mois dans la mairie d'une commune de moins de 3 500 habitants.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** C'est une bonne idée !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Avis favorable ! (*Sourires.*)

**Mme Valérie Rabault.** Il verra ainsi toute l'étendue de l'action des maires.

De manière générale, il nous faudra répondre à la frustration croissante des maires, qui sont devenus des aiguilleurs plus que des acteurs. Je m'explique : bien souvent, lorsque leurs administrés viennent leur exposer un problème, ils n'apparaissent plus comme la solution mais comme la personne capable de leur indiquer le service compétent qu'il convient de contacter ; c'est vrai pour beaucoup de petites choses de la vie quotidienne, et nous gagnerions, grâce au présent texte, à corriger cette tendance. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC et GDR ainsi que sur plusieurs bancs du groupe LT.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Morel-À-L'Huissier.

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Je pense que vous comprendrez que je ne passe pas sous silence les incidents qui ont émaillé le week-end, notamment sur la place d'Italie. Si les mouvements populaires et les revendications citoyennes sont légitimes, ce qui se passe actuellement en France est inacceptable.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Tout à fait !

**Mme Jeanine Dubié.** Très bien !

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Les revendications dérapent jusqu'à mettre en cause la personne même du Président de la République et nos institutions. L'ordre républicain est abîmé, même si les forces de sécurité sont au rendez-vous. Comment ne pas être choqué que des pompiers soient pris à partie au point d'être obligés de reculer sous la protection de CRS ? Le Parlement devrait être saisi de cette question, en parallèle d'une conférence sociale demandée par certains de nos collègues : Jean-Christophe Lagarde, Patrick Mignola et Hervé Marseille. La situation est très grave, vous le savez. Vous avez dit vous-même, monsieur le ministre, dans une interview dans *Le Point*, que la crise n'était pas derrière nous, mais devant nous. Je ne peux que vous rejoindre sur ce constat, d'autant que vous avez vécu en première ligne le grand débat

national. Vous nous présentez cet après-midi un projet de loi censé répondre aux attentes locales exprimées lors du grand débat national, auquel j'ai participé.

Dans la crise actuelle, l'affaiblissement du rôle du parlementaire est peut-être venu ajouter aux difficultés. J'ai toujours estimé qu'un parlementaire était une véritable sentinelle de territoire, un modérateur, un confident, un sachant, un conseiller – bref, une entité à dimension humaine pouvant être contactée par tout le monde, que ce soit par des élus, par des représentants associatifs, par des chefs d'entreprise ou par des citoyens. Depuis dix-huit ans de vie parlementaire, je parcours 7 000 kilomètres par mois, étant le seul député du département de la Lozère ; 8 000 dossiers sont ouverts dans ma permanence, pour une population de 76 000 habitants. Je ne cède rien et bouscule préfets, administrations centrales, régionales et départementales. Je mesure tous les jours le fossé qui s'est creusé entre les institutions, l'administration française et les citoyens – le défenseur des droits l'a d'ailleurs clairement dénoncé il y a peu.

S'agissant des institutions, tout est désormais trop complexe. Déconcentration et décentralisation sont, en quelque sorte, devenues des sœurs ennemies qui s'opposent. Pour aller plus loin, je vous pose cette question, un peu brutale : qui exerce réellement le pouvoir, aujourd'hui, en France ?

Vous êtes sur le banc des ministres, et moi je suis membre de la représentation nationale. Combien de fois ai-je entendu, après le dépôt d'un amendement ou d'une question : « Qu'en pense Bercy ? » C'est inacceptable dans un pays qui se veut une République démocratique, représentative et décentralisée. Vous pourrez proposer tous les textes que vous souhaitez, le mal français provient du fait que le pouvoir politique a abandonné le combat face à l'administration française.

Nous sommes dans une fausse décentralisation, où le simple élu de base tend, à longueur de temps, la main à l'État pour subvenir à ses besoins ou pour obtenir telle ou telle autorisation. Les maires sont les sous-traitants – pour ne pas dire les supplétifs – de l'appareil d'État.

À cela s'ajoute la complexité de notre millefeuille institutionnel. Je ne boude pas mon plaisir de vous le présenter : 37 500 communes historiques ; 1 500 communes nouvelles ; 3 000 SIVU – syndicats intercommunaux à vocation unique – ; 2 000 SIVOM – syndicats intercommunaux à vocation multiple – ; de nombreux pays ; des PETR – pôles d'équilibre rural et territorial – ; des syndicats mixtes ; sans oublier 101 départements ; des ententes départementales ; des structures départementales comme les SDIS – services départementaux d'incendie et de secours – ; des associations publiques et parapubliques ; enfin des régions XXL. Nous avons créé un manteau d'arlequin, qui dissimule un millefeuille administratif ainsi que des baisses autoritaires et massives de dotations, sans tenir compte d'aucune réalité territoriale ni d'aucun bassin de vie.

Le malaise des maires est profond. Cela fait trop longtemps que je n'ai pas entendu un maire me dire avoir été écouté et avoir obtenu des réponses satisfaisantes de l'administration ! Comment voulez-vous, aujourd'hui, qu'un citoyen ou qu'un élu s'en sorte, d'autant que les juridictions administratives participent à la complexité en ajoutant du droit au droit ?

Pour couronner le tout, la loi MAPTAM – de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – et la loi NOTRe sont venues créer un véritable bouleversement : des grands cantons qui ne correspondent

plus à des bassins de vie, des grandes « intercos » avec un minimum de 5 000 habitants, obligeant certains élus à faire deux heures de route – qu'ils ne font plus, d'ailleurs – et des grandes régions, au nombre de treize au lieu de vingt-six.

Je vous le dis avec fermeté : la France n'a jamais eu besoin de ces grands machins pour être un grand pays. En revanche, elle a toujours eu besoin de ses élus locaux ; ce n'est pas pour rien qu'ils sont les figures politiques les plus populaires.

Comment redonner une identité française à nos citoyens si la municipalité, qui en est le marqueur depuis la Révolution, n'est plus considérée ? Notre commune, c'est ce qui nous lie à la France, c'est le ciment de notre fraternité. Nous y grandissons, nous y apprenons la vie de la cité, nous y rencontrons nos amis. Face à ce défi, l'État n'a ni la vocation ni les moyens d'apporter une réponse efficace. Ne voyez ici aucune opposition entre les élus locaux et l'État : je vous parle d'une complémentarité perdue, d'une communauté de destin à réparer.

En 2017, les dotations de l'État étaient inférieures de plus de 11 milliards d'euros à ce qu'elles étaient trois ans plus tôt. Cela a provoqué une hausse de la fiscalité locale, donc le transfert de l'impopularité fiscale de l'État vers les communes.

**M. Pierre Vatin.** Eh oui !

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Je me hasarderai à dire que la décentralisation est aujourd'hui un leurre. Le citoyen ne sait plus qui de la commune, de l'« interco », du département ou de la région exerce telle ou telle compétence.

**M. Maxime Minot.** C'est le brouillard !

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Les maux de la société sont là. Lorsqu'une mesure n'est pas comprise, lorsqu'une organisation est inadaptée, le corps social la rejette.

**M. Pierre Vatin.** C'est vrai !

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** C'est ce que nous vivons, c'est ce que vous vivez. Nous sommes à portée de gifles, et ce n'est pas fini. Les exactions contre les permanences de députés du groupe La République en marche ne sont pas dues au hasard.

Cela dit, madame la ministre, monsieur le ministre, je reconnais votre implication et votre volonté de gommer les irritants de la loi NOTRe. Je vais désormais limiter mon intervention à cet aspect, qui n'est certes pas un grand soir mais qui, selon l'expression de notre collègue André Chassaigne, prévoit des « petits matins » qui peuvent effectivement améliorer le quotidien des élus – lui et moi prenons l'avion ensemble tous les lundis, ce qui crée des liens et une certaine proximité en matière de montagne et de ruralité. (*Sourires.*)

Je vous reconnais une volonté de dialogue, dont je peux en témoigner. Je voudrais ici vous en remercier, ainsi que vos deux collaborateurs, Mme Léa Roussarie et M. David Carmier.

**M. Raphaël Schellenberger.** Oh ! Cités au compte rendu des débats de l'Assemblée nationale ! (*Sourires.*)

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Depuis un mois, monsieur le ministre, l'interaction avec votre cabinet est permanente, et vous avez su montrer, en commission des lois, votre volonté de dialogue. Je souhaite associer à mes remerciements Mme Gourault, qui a toujours le souci de répondre le plus concrètement qui soit à nos interrogations. Nous avons eu l'occasion d'échanger avec deux ministres sur des actions très concrètes.

Nous avons beaucoup travaillé sur ce texte, avec mon collègue Pascal Brindeau et tous les membres du groupe UDI, Agir et indépendants.

Nous saluons de nombreuses dispositions du projet de loi : vous permettez aux élus locaux de s'accorder sur le fonctionnement quotidien des EPCI, vous simplifiez le fonctionnement du conseil municipal, vous renforcez les pouvoirs de police du maire et vous créez des aides bienvenues pour faciliter l'exercice quotidien du mandat local. L'objectif de rationalisation avec la couverture intégrale du territoire par les « intercos » est pratiquement atteint : aucune commune ne se situe hors d'une intercommunalité, et il ne s'agit pas de remettre cela en cause, même si certaines dérogations à la règle des 5 000 habitants seraient utiles, notamment en zones rurales et de montagne.

En revanche, les modalités sont à revoir. Notre fil conducteur doit être celui-ci : l'intercommunalité demeure positive tant qu'elle est un soutien ; elle devient négative lorsqu'elle est vécue comme une contrainte. Or les élus locaux vivent l'intercommunalité comme un chemin semé d'embûches. Il nous faut trouver l'équilibre en maintenant la raison d'être des communes. Je suis convaincu que nous devons procéder de plusieurs manières, notamment en mettant fin aux rapprochements autoritaires et en instaurant de la souplesse dans le fonctionnement des intercommunalités : au sein d'un cadre prédéfini, chaque maire doit pouvoir organiser au mieux sa collectivité ; à l'intérieur de bornes pertinentes, une marge contractuelle appartient aux élus. Je sais que ces intentions sont partagées.

Nous souhaitons que les pouvoirs de police administrative du maire soient encore accrus, dans le cadre d'une juste articulation et information avec les pouvoirs de police judiciaire.

Nous pensons également que la question des indemnités n'est pas totalement réglée. Comment feront les plus petites communes pour assurer cette nouvelle charge financière ? Les maires nouvellement élus seront placés dans une position plus que délicate lorsqu'ils devront décider d'augmenter ou non leur indemnité. Le problème spécifique des communes dont la population double ou triple à certaines périodes de l'année reste entier. Nous défendrons des amendements pour tenter de répondre à ces difficultés.

La question du nuancier politique n'est pas une petite question. Il faudrait aboutir sur ce sujet.

Concernant les amendes administratives infligées par le maire, nous devons veiller à ce qu'une même infraction ne soit pas trop différemment sanctionnée d'un territoire à l'autre.

Nous insistons sur le caractère primordial de la formation des élus locaux. Nous avons entendu votre volonté de procéder par ordonnance, après concertation des acteurs concernés, mais permettez-moi d'insister sur deux points : l'importance de la formation initiale ainsi que sur le danger tenant au mélange des genres. En effet, on entend parler de formations délivrées par le CNFPT, le Centre national de la fonction publique territoriale ; or, à mon sens, il n'est pas possible que le même organisme soit en charge des formations délivrées aux élus et aux fonctionnaires. Il conviendrait de clarifier ce point.

La question des transferts budgétaires liés aux modifications de compétences doit être traitée dans toute sa complexité. Nous défendrons plusieurs amendements sur ce thème, pour que les transferts de compétences n'aboutissent pas à des enrichissements ou appauvrissements injustifiés.

S'agissant de l'article 23 bis et de l'instauration de médiateurs territoriaux, il faut trouver un cadre permettant une bonne articulation entre ceux-ci et le Défenseur des droits.

L'abaissement à douze ans de la durée permettant à un élu d'accéder à l'honorariat serait un bon geste. Il en est de même de la possibilité laissée à un ancien élu de participer à un syndicat. Pour reprendre un proverbe chinois, le vieux sage a dit : « L'homme jeune marche plus vite que l'ancien, mais l'ancien connaît la route. » Pourquoi se priver de compétence ?

Un accompagnement juridique dédié aux maires, avec la possibilité pour ces derniers de saisir le président du TA – le tribunal administratif – sur une question de droit nouvelle, serait utile. Enfin et surtout, nous appelons de nos vœux l'émergence d'une culture de l'accompagnement dans l'administration, en lieu et place d'une culture de contrôle. Mais il s'agirait d'une révolution culturelle dans notre pays, à laquelle aucun décideur n'est vraiment prêt. Pour autant, le rescrit administratif est une bonne mesure.

Enfin, lors de la création d'une commune nouvelle, une information préalable de la population serait utile.

Madame la ministre, monsieur le ministre, nous avançons à petits pas mais nous faisons œuvre utile. Mon groupe vous accompagnera dans ce travail et durant ce long débat parlementaire. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alexis Corbière.

**M. Alexis Corbière.** Le débat permet déjà d'y voir plus clair. Comme cela a déjà été dit, nous observons depuis des années des baisses successives de dotations, des transferts incessants de compétences et une désorganisation territoriale généralisée. Les collectivités, en particulier les communes, ont subi un feu roulant de mauvaises décisions qui les ont fragilisées. L'étranglement financier des communes a souvent étouffé les possibilités de construire au niveau local. Cette pression budgétaire a souvent détruit le lien fondamental qui unit les citoyens à leur commune – un lien qui découle, disons-le clairement, du principe fort de souveraineté hérité de 1789, lequel a donné beaucoup de pouvoir aux communes et a jeté les bases de la République.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Il n'y a pas de souveraineté communale, il n'y a qu'une souveraineté nationale !

**M. Alexis Corbière.** Le principe de souveraineté s'exprime dans le cadre de la commune. C'est le premier échelon, selon moi.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** La République est une et indivisible !

**M. Alexis Corbière.** Rien qu'entre 2014 et 2017, les concours financiers de l'État aux collectivités ont baissé, hélas, de 11,2 milliards d'euros. Par exemple, en cinq ans, ma ville, Montreuil, a perdu 40 millions d'euros de dotations. À Bagnolet, autre commune de ma circonscription, qui souffre du statut de ville la plus endettée de France, ...

**M. Charles de Courson.** La ville la plus endettée n'est-elle pas Levallois-Perret ?

**M. Alexis Corbière.** ...la dotation forfaitaire a encore baissé de 200 000 euros cette année.

Pour rajouter à l'asphyxie financière, chaque année, de nouvelles normes et compétences sont transférées, souvent sans qu'aucun financement ne suive. La meilleure preuve en est l'incurie de l'État à verser les dotations pour le paiement

complet du RSA – le revenu de solidarité active –, notamment en Seine-Saint-Denis, département où, du fait de la crise sociale, le nombre d'allocataires augmente année après année.

En outre, la suppression de la taxe d'habitation a jeté les maires et les conseils municipaux dans beaucoup d'incertitudes, pendant que le règne des métropoles et des intercommunalités continue à être plébiscité, souvent sans précautions. Ce sont là, selon moi, autant de coups assésés à la libre administration et à l'autonomie financière, ces libertés qui ne sont pas que théoriques.

Concernant le fond du texte, je commencerai par déplorer les marches arrière de la commission des lois de l'Assemblée par rapport au texte issu du Sénat. Vous avez confirmé le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération. Or l'eau ne connaît pas les frontières administratives que vous dressez : elle a sa propre géographie, celle de la commune, et vous l'asséchez plutôt que de lui accorder les leviers essentiels à son intérêt public local.

Pour le reste, nous disons pourquoi pas à l'extension des pouvoirs de police du maire, mais par quels moyens, étant donné les baisses de la dotation globale de fonctionnement, dont je viens de parler ? Pourquoi pas au rétablissement des pouvoirs normaux du maire en matière de droit de préemption, mais pourquoi ne pas redonner aux communes un réel pouvoir concernant l'élaboration du PLUI ?

Sur l'aspect démocratique, je tiens à exprimer quelques réserves, ou du moins quelques attentes – en espérant que le débat permettra d'enrichir le texte. Je veux parler ici de l'expansion permanente des établissements publics de coopération intercommunale, qui nourrit bien souvent les inégalités, ou encore du souhait du Gouvernement de diminuer le nombre d'élus. Je rappellerai que la remise en cause permanente de notre organisation territoriale héritée de la Révolution, n'aboutit souvent qu'à la mise en concurrence des territoires, installant un grand flou tant pour les citoyens que pour les élus locaux. La doctrine de notre groupe reste définie par la matrice de l'unité de la République et de ses 36 000 communes, qui en constituent le socle.

Ce socle, je dois le dire, a trouvé une résonance dans le mouvement des gilets jaunes, qui a souvent exprimé la volonté d'égalité sur tout le territoire et a été le drapeau de ceux qui considéraient, notamment en province, que leur commune se trouvait en situation de totale inégalité par rapport à d'autres communes. Depuis le 17 novembre 2018 – nous venons de fêter le premier anniversaire –, ce mouvement a exprimé une aspiration profonde à la sociabilité, la solidarité, la socialisation, par des revendications concrètes qui doivent nous inspirer jusque dans le présent débat.

Parmi leurs propositions, nous pourrions expérimenter la mise en œuvre dans nos communes de référendums d'initiative citoyenne, afin que le peuple ne reste pas cantonné dans un rôle passif entre deux élections mais puisse réellement exercer sa pleine souveraineté. Le référendum d'initiative citoyenne, ou RIC, dans sa version locale, gagnerait à être un pivot de proximité. Ce pourrait aussi être l'occasion d'expérimenter le droit de révoquer les élus, d'abroger des mesures qui ne seraient pas soutenues par nos concitoyens voire d'en proposer.

Toutes ces propositions, hélas ! ne sont pas assez présentes, mais les amendements que nous vous proposerons permettront d'enrichir le texte. Ce serait répondre à cette aspiration forte à la démocratie locale, à la volonté de mettre en place des chartes éthiques des élus.

En conclusion, l'engagement et la proximité ne resteront que des mots sans moyens concrets permettant à nos collectivités de les mettre en œuvre et sans droits nouveaux qui permettent à nos concitoyens de coconstruire les projets locaux. *(Applaudissements sur les bancs du groupe FI.)*

**M. le président.** La parole est à M. André Chassaigne.

**M. André Chassaigne.** Je parlerai de la ruralité, ou plutôt des ruralités, qui ont depuis plusieurs décennies une force d'attraction pour les résidents des villes. Ces migrations relèvent parfois de la quête d'un meilleur cadre de vie. Elles sont aussi contraintes : par nécessité économique, des urbains se réfugient à la campagne, accentuant la paupérisation des zones rurales.

Dans leur diversité, les ruraux ont des exigences nouvelles pour leur qualité de vie. Elles portent toujours sur les questions de l'accès aux services, dans les domaines traditionnels – école, santé, poste – mais aussi dans les domaines du sport, de la culture, de l'environnement, de l'urbanisme, du numérique. Dans les territoires les plus fragiles, de nombreux acteurs politiques, économiques ou associatifs refusent la fatalité du déclin, mais il est rare qu'une initiative économique ou culturelle réussisse quand elle n'est pas soutenue voire portée par la collectivité, notamment communale et de plus en plus intercommunale.

**M. Yannick Favennec Becot.** Il a raison !

**M. André Chassaigne.** Parfois des fractures entravent le nécessaire dialogue entre toutes les composantes de la société rurale. Elles reposent notamment sur des conflits d'usage. Pour certains, la vocation première de la campagne serait essentiellement productive, la terre devant être presque exclusivement vouée à l'agriculture, sans qu'ils rejettent pour autant une diversification – filières courtes, production biologique, tourisme à la ferme. Pour d'autres, la campagne devrait être sanctuarisée et vierge de toutes nuisances, au détriment de sa fonction productive et nourricière. Ces conflits, il faut les prendre en compte pour dépasser les blocages, impulser des solidarités nouvelles en encourageant le dialogue et les démarches collectives. Il est donc indispensable de développer la vie démocratique locale, en diversifiant la composition des conseils municipaux mais aussi en créant de nouveaux espaces démocratiques.

C'est pourquoi ce projet de loi doit remédier aux problèmes induits par le scrutin majoritaire en instaurant un scrutin proportionnel pour toutes les communes, je dis bien toutes. Je propose cependant que ce mode de scrutin laisse la possibilité de constituer des listes incomplètes dans les communes de moins de 1 000 habitants. Il s'agit à la fois de créer la parité, sans exclure les plus petites communes, et de favoriser la représentation de toutes les composantes de la société, que ne permet ni le mode de scrutin majoritaire avec panachage ni l'exigence de listes complètes parfois difficiles à constituer. Ainsi, la vie démocratique locale reposera moins sur des controverses autour des personnes et de leurs compétences supposées mais davantage sur des débats autour des projets municipaux portés par les listes concurrentes. De plus, dans les petites communes, le mode de scrutin actuel exclut de la représentation démocratique une partie du corps social : non seulement trop souvent encore les femmes, mais aussi certaines opinions minoritaires portées par des résidents nouveaux. Cette situation encourage l'exacerbation de conflits et nourrit des rivalités exacerbées par un sentiment de rejet.

Pour concrétiser l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique, je propose aussi des signes forts tendant à développer la participation citoyenne et ne pas en rester à la seule démocratie représentative:...

**Mme Cécile Untermaier.** Eh oui!

**M. André Chassaigne.** ...la possibilité de constituer des conseils de village afin de développer la participation directe des habitants à la vie locale, notamment dans les communes éclatées entre un bourg et de nombreux lieux de vie épars et parfois éloignés;...

**Mme Cécile Untermaier.** Très bonne idée!

**M. André Chassaigne.** ...la possibilité de constituer des conseils des associations, utiles pour renforcer et institutionnaliser le dialogue entre les élus et les associations locales, déterminantes pour assurer le dynamisme de nos communes; la constitution de comités consultatifs locaux compétents en matière de services au public, dans le but, là aussi, d'encourager l'épanouissement de démarches participatives concrètes sur cette question de plus en plus sensible des services au public.

**Mme Cécile Untermaier.** Très bien!

**M. André Chassaigne.** Certes, le temps m'a manqué pour soumettre ces propositions innovantes à la commission des lois et je prie sa présidente, son rapporteur et tous ses membres de m'en excuser. J'é mets le vœu qu'elles soient cependant prises en compte ici dans un esprit d'ouverture. Faisons en sorte que ce projet de loi ne soit pas une simple voiture-balai réparant des évolutions institutionnelles conduites à la hussarde! Faisons en sorte qu'il puisse ouvrir des perspectives nouvelles en termes de démocratie locale! (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR, SOC et FI.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Anne Blanc.

**Mme Anne Blanc.** Le 14 décembre 1789, l'Assemblée constituante vote la loi portant création des communes; leur périmètre est calé sur celui des paroisses, et ainsi naissent les plus petites entités administratives de France. De 1789 à 2019, plus de deux cents ans se sont écoulés, et les grands objectifs poursuivis à l'époque et ceux poursuivis par le texte de loi qui nous réunit maintenant dans cet hémicycle sont similaires à de nombreux égards: simplification de la carte administrative pour faciliter l'administration quotidienne des territoires; décentralisation des pouvoirs confiés aux élus; libre administration des collectivités locales. Ces piliers nous éclairent, je crois, sur la permanence des fondamentaux qui doivent nous guider et sur une constante: la place centrale de la commune et de nos maires dans l'organisation territoriale de la République.

En 2019, notre société a fortement évolué, plus intensément encore ces dernières décennies, et le rôle du législateur s'impose pour adapter la loi aux réalités qui changent à une vitesse accélérée. Si nous étudions aujourd'hui le texte engagement et proximité, c'est parce que la sonnette d'alarme a retenti il y a un an, au cœur des territoires, à l'occasion du grand débat national: le sentiment d'être laissés pour compte, un manque de reconnaissance qui s'est ajouté à un sentiment de découragement, d'incompréhension des élus locaux face à la tâche immense qu'ils ont à accomplir au quotidien et face aux difficultés accrues auxquelles ils sont confrontés; un sentiment de dépossession de leur pouvoir également.

Quelle résonance, quelle signification pour cette règle de base qu'est la libre administration des collectivités? Les maires, ces premiers ambassadeurs de la République et de la proximité, qui restent les élus les plus appréciés de nos concitoyens, se découragent, se désespèrent et attendent un appui fort, un signal audible de la part de l'État.

Cet appel a été entendu, monsieur le ministre, au cours des nombreuses heures de grand débat national passées aux côtés des élus locaux. Avec le Président de la République vous avez pu mesurer les enjeux et les attentes portés par nos représentants locaux. Elles sont fortes et ne seront sans doute pas toutes assouvies par le texte qui va nous occuper cette semaine. Il nous revient cependant de trouver les solutions les plus nombreuses possible, les plus simples aussi, car la simplicité souvent annoncée mais rarement exaucée, est un des enjeux principaux de ce texte. Nos élus locaux s'investissent fortement pour leur territoire, souvent au détriment de leur vie personnelle ou professionnelle, et nous devons être à la hauteur de leurs attentes.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation s'est légitimement saisie pour avis de ce texte dans son intégralité, et j'ai eu plaisir à travailler en partenariat avec mon collègue Stéphane Baudu, que je tiens ici à remercier. Les différentes auditions menées par la délégation ou conjointement avec la commission des lois nous ont permis d'identifier ou de confirmer des pistes essentielles pour compléter le texte issu du travail gouvernemental. Les axes majeurs que constituent la place du maire dans son intercommunalité, la facilitation du travail au quotidien, le renforcement du pouvoir d'exécution des décisions et les outils pour faciliter l'engagement des élus correspondent aux besoins recueillis et à ce que nous entendons sur le terrain. Notre mission, cette semaine, sera d'enrichir, de compléter, de préciser les dispositions du projet de loi.

La délégation s'est notamment concentrée sur un point central: le pacte de gouvernance, élément socle de la relation et du bon fonctionnement intercommunal. C'est ainsi que nous soutiendrons avec conviction et détermination un pacte de gouvernance obligatoire comme outil fondateur indispensable à la réussite du contrat et du projet intercommunal.

Nous avons, comme nombre de nos collègues, travaillé sur le renforcement de la parité au sein du bloc communal. Sans pour autant garantir de solution miracle, nous ferons des propositions qui visent à tendre vers un développement de la parité dans nos exécutifs locaux.

Enfin, la délégation a pleinement conscience des enjeux et de la nécessité de renforcer les outils qui faciliteront demain l'engagement politique à l'échelon communal. Comment assurer un égal accès aux mandats locaux à toutes les catégories professionnelles? Les contraintes des entreprises, notamment des plus petites d'entre elles – les TPE et les PME –, ne permettent pas toujours, même avec la meilleure volonté, de faciliter l'engagement des salariés. Nous devons cependant continuer à accompagner la formation des élus, au départ, pendant et après le mandat, solidifier les parcours de VAE, renforcer les passerelles professionnelles. Si nous savons que les dispositions concernant la formation seront formalisées par ordonnance, nous serons particulièrement attentifs sur ce sujet et nous aurons l'occasion de vous alerter sur ce qui nous semble prioritaire en ce domaine et essentiel à prendre en compte.

Voilà l'état d'esprit qui animera la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation pour accompagner la réussite de ce texte très attendu par tous nos élus locaux. *(Applaudissements sur quelques bancs des groupe LaREM et MODEM.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Untermaier.

**Mme Cécile Untermaier.** Je féliciterai à mon tour Mme la ministre et M. le ministre pour la qualité du débat parlementaire qui s'est tenu en commission des lois. Par ce texte, il s'agit de dire aux maires qu'on les aime, alors que l'exaspération s'exprime un peu partout. C'est bien une opération de séduction – n'excluant pas un travail sérieux – qui se déroule ici, jour même de l'ouverture du congrès des maires, comme si le Gouvernement craignait que cette action législative dédiée ne passe inaperçue. Après ce texte subsisteront toutefois de nets désaccords sur la fiscalité locale, la taxe d'habitation, la gestion des compétences eau et assainissement, la désertification médicale et, d'une manière générale, les services publics.

Je formulerai quatre observations sur le contexte et trois remarques sur le projet de loi.

Première observation de contexte, la loi NOTRe, dont le rapporteur était Olivier Dussopt, aujourd'hui membre du Gouvernement, et qui a été adoptée à la suite d'une CMP conclusive tenue au Sénat sous la présidence de Philippe Bas, a fait l'objet de longs débats focalisés sur l'intercommunalité. Nous fûmes quelques collègues à insister, en vain, sur l'utilité de réfléchir également à l'échelon local si particulier que constituent la commune et l'équipe de bénévoles formant le conseil municipal. Pour paraphraser Tocqueville, la commune est à la démocratie ce que l'école est à la science. C'est dire si nous devons prendre garde, sans conservatisme, au patrimoine millénaire que l'État ne crée pas mais dont il hérite.

Deuxième observation, l'intercommunalité doit offrir un espace adapté et suffisant, où puissent se déployer les politiques publiques de proximité qu'attendent nos concitoyens en matière de mobilité, de transport, d'environnement, de culture. Les fusions de communautés de communes répondant à cet objectif sont nombreuses, et je ne pense pas que beaucoup envisagent de modifier leur périmètre. Toutefois, je connais aussi des petites intercommunalités qui font perdre de leur intérêt aux communes rurales, rassemblées autour d'une ville centre dont elles constatent la volonté hégémonique ; nombre d'élus de ces communes rurales vivent mal les conseils communautaires dominés par la ville principale dont le poids politique écrase la démocratie locale.

Troisième observation, il ne s'est pas produit un raz-de-marée de communautés de communes XXL. Sur les 1 258 EPCI, 143 ont plus de 50 communes, et 47 %, moins de 20. Plus de 80 % des intercommunalités sont satisfaites. C'est sans doute la raison pour laquelle moins de 11 articles de la loi NOTRe – qui en compte 136 – seraient modifiés, et encore, à la marge, par le présent texte. Ceux qui espéraient un démantèlement de la loi NOTRe seront déçus.

**M. Raphaël Schellenberger.** Nous le sommes !

**Mme Cécile Untermaier.** Quatrième observation, la conférence des présidents de l'Assemblée nationale vient de décider d'une mission parlementaire relative à la concrétisation des lois, ayant pour objectif de veiller au bon atterrissage du texte. Mieux que par le passé, grâce à un travail tout à la fois croisé et parallèle avec l'administration, les usagers et les élus locaux, le législateur doit pouvoir suivre au plus près

l'application du texte qu'il a voté et constater par lui-même les manquements et les effets non maîtrisés de tel ou tel dispositif. Cet exercice aurait été utile pour la loi NOTRe et le sera pour d'autres textes du quinquennat, celui-ci en particulier.

J'en viens au projet de loi lui-même. Issu du grand débat national et de la découverte par l'exécutif du ras-le-bol des élus locaux, mais aussi du rôle essentiel qu'ils jouent dans la démocratie locale, ce texte constitue une sorte de mode d'emploi simplifié et facilité à destination des élus locaux de l'organisation territoriale actuelle. Je ferai trois remarques à son sujet.

Tout d'abord, de même que nous avons omis de consacrer le rôle de la commune, ce texte omet de parler du citoyen. C'est étonnant, quand on sait qu'il s'inscrit dans la suite du grand débat national lancé après la mobilisation des gilets jaunes, et dans l'actuelle convention citoyenne pour le climat. Nous devons à un amendement du rapporteur – que je remercie – une incise dans l'article 1<sup>er</sup> traitant du pacte de gouvernance. Nous vous proposerons de compléter ce louable ajout, intervenu en commission des lois.

J'en viens ensuite à la formation des élus locaux. En la matière, la voie de l'ordonnance est une erreur. Je vous remercie, monsieur le ministre, de ne pas avoir fait valoir l'urgence comme raison d'un tel choix. En effet, si la voie de l'ordonnance ne conduit généralement pas à adopter un texte plus rapidement, elle conduit incontestablement à le faire moins démocratiquement. Or la formation est entourée d'opacité. Elle sert souvent d'autres causes et connaît des excès comme des insuffisances. Par ailleurs, l'université doit être davantage associée à la formation des élus.

Enfin, la déontologie est absente du texte. Monsieur le ministre, constituera-t-elle le quatrième D de la loi 3D qu'on nous annonce ? La loi de 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires institue un référent déontologue, mais il est exclusivement compétent vis-à-vis des agents. Il est temps d'étendre aux élus locaux la compétence de cette personnalité qualifiée indépendante, qui donne un avis à la suite de saisines individuelles et confidentielles, sans pouvoir de sanction.

Ce n'est donc pas le grand soir, comme le dit si bien notre collègue André Chassaigne ! Nous attendons néanmoins de ce débat un travail constructif sur un texte se voulant consensuel. Si nous sommes d'accord pour donner plus de liberté aux maires, il reste à travailler sur les moyens d'accorder cette liberté. *(M. André Chassaigne applaudit.)*

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Baudu.

**M. Stéphane Baudu.** Nous ouvrons aujourd'hui l'examen du projet de loi dit « engagement et proximité ». Il suscite un intérêt majeur, dans cet hémicycle assurément, mais surtout dans nos communes, notamment les plus rurales. Il doit répondre aux nombreuses attentes des élus locaux et permettre de mieux appréhender le renouvellement des conseils municipaux et communautaires en 2020.

Nous savons le rôle qu'a joué le grand débat national avec les maires dans la prise de conscience présidentielle. Nous savons aussi que la fracture territoriale et le décrochage de certains élus locaux puisent leurs origines à la fois dans des lois mal conçues, au calendrier trop exigeant, et dans un désengagement progressif de l'État.

La tendance s'inverse désormais, tout d'abord avec le retour de l'État dans les territoires. La création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et la labellisation des maisons France services en sont des signes forts. Avec ce texte, nous

nous réjouissons de remettre le mandat municipal au premier plan, de faciliter et de sécuriser l'engagement au plus près de nos concitoyens, et de redonner du sens au rôle de la commune au sein de l'intercommunalité.

Je salue le travail préparatoire réalisé par les membres de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, et je remercie plus particulièrement Anne Blanc, avec qui j'ai eu le plaisir de partager une mission de rapporteur pour avis. Avec nos collègues de la délégation comme au sein du groupe MODEM, nous avons très tôt sondé nos circonscriptions, au plus près des attentes des élus locaux. Complété par de nombreuses auditions, ce travail a enrichi nos réflexions et alimenté nos propositions d'amendements, dans un état d'esprit constructif mais exigeant, pour apporter des réponses concrètes et pragmatiques à des situations du quotidien souvent mal vécues par les élus locaux.

Je concentrerai mon intervention sur un volet du projet de loi : l'indispensable clarification de la place de la commune dans la nécessaire intercommunalité. Le texte a pour philosophie de redonner de la confiance et de la souplesse : recoudre plutôt que détricoter. Appliquée au triptyque intercommunal gouvernance-compétence-périmètre, cette philosophie a toutes ses vertus, mais elle peut aller plus loin à plusieurs égards.

**Mme Cécile Untermaier.** Très juste !

**M. Stéphane Baudu.** Il en est ainsi du pacte de gouvernance, qui est selon moi l'une des innovations majeures du texte.

**Mme Cécile Untermaier.** C'est vrai.

**M. Stéphane Baudu.** Il nous rappelle que le projet intercommunal est un projet de coopération. Grâce à ce pacte, les intercommunalités auront une occasion unique de définir le contrat de la mandature qui s'ouvre, de débattre des règles de fonctionnement indispensables entre les communes membres et de valider l'organisation à instaurer au service d'un projet de territoire partagé. Les sujets sous-jacents sont nombreux : organes de gouvernance, parité, démocratie participative, mutualisation ou encore solidarité financière. Ce pacte sera un rendez-vous fédérateur de l'intercommunalité et un acte pédagogique majeur pour les nouveaux élus. Nous plaiderons pour le rendre obligatoire, non pas comme une contrainte nouvelle mais comme une chance offerte aux élus des communes de décider librement de la manière dont ils veulent travailler ensemble ; non pas comme un carcan mais comme un guide de l'action communautaire jusqu'en 2026.

S'agissant des compétences, nous défendrons la recherche d'un juste équilibre entre la stabilité et l'assouplissement. À ce titre, nous saluons le retour à la rédaction initiale du texte concernant le transfert des compétences eau et assainissement. Au vu de l'enjeu écologique de l'eau et du volume des investissements à venir, le transfert et le pilotage stratégique de ces compétences à l'échelle communautaire sont indispensables. Les épisodes de sécheresse nous le rappellent brutalement.

Par ailleurs, le texte doit permettre de faciliter, sans le désorganiser, l'exercice des compétences, notamment optionnelles et facultatives, en fonction des spécificités du territoire, par exemple grâce à un dispositif élargi de délégation.

En ce qui concerne les périmètres, si tous les acteurs plébiscitent la stabilité, nous saluons les dispositions correctives permettant d'effectuer des séparations à l'amiable pour

se rapprocher d'un bassin de vie pertinent, tout comme la possibilité de diviser des intercommunalités trop grandes, qui ne parviennent pas à fonctionner.

Pour le reste, nous retenons en particulier l'extension des pouvoirs de police du maire, avec un texte enrichi par le Sénat mais sécurisé par la commission des lois de l'Assemblée. Nous saluons aussi les dispositions visant à faciliter l'exercice du mandat dans les communes de moins de 3 500 habitants : indemnités, frais de garde et frais de déplacement.

Concernant la réforme de la formation des élus, nous accueillons avec une grande satisfaction votre engagement, monsieur le ministre, d'associer étroitement les parlementaires à l'élaboration d'une ordonnance dont nous souhaitons qu'elle intègre la formation initiale dès la première année jusqu'à l'accompagnement à la reconversion.

En conclusion, nous abordons avec bienveillance et détermination l'examen de ce texte indispensable pour nos territoires et pour le dynamisme de la démocratie locale. *(Applaudissements sur les bancs du groupe MODEM.)*

**M. le président.** La parole est à M. Louis Aliot.

**M. Louis Aliot.** Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique : tout un programme ! Le maire est, de très loin, l'élu le plus plébiscité par les Français : près de 70 % de nos concitoyens affirment ainsi qu'il est l'élu qui répond le mieux à leurs préoccupations au quotidien. Une cité est la communauté de la vie heureuse, disait Aristote. Malheureusement, les maires souffrent et exercent une mission extrêmement difficile : un maire sur deux déclare avoir l'intention de ne pas se représenter en 2020. Pour citer Tocqueville, « c'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. [...] Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais n'a pas l'esprit de la liberté. »

Je me réjouis donc que le projet de loi tente de renforcer les pouvoirs des maires et les moyens qui les accompagnent dans leurs missions les plus difficiles. Un statut des élus serait, à terme, bienvenu.

Néanmoins, je regrette que ne figurent pas dans le texte certaines mesures de bon sens que nous préconisons, comme l'automatisation du référendum local pour les projets municipaux engageant une mairie durant plusieurs mandats et moyennant des sommes importantes. Un tel contrôle de l'utilisation des deniers de la commune par les administrés permettrait de consolider la confiance vis-à-vis de la mairie et d'éviter certains gaspillages locaux. Encore faut-il que l'État ne fasse pas n'importe quoi ! La fusion des régions a par exemple conduit la région Occitanie à dépenser 1 milliard d'euros de plus que les gestions précédentes, aggravant ainsi les problèmes sans faire avancer les grands projets structurants comme le TGV Montpellier-Perpignan ! *(Mme Emmanuelle Ménard applaudit.)*

Comment une ville comme Perpignan pourrait-elle se développer en étant à cinq heures de TGV de Paris et en étant desservie par une ligne aérienne qui ne paraît être la préoccupation ni de la compagnie en situation de monopole ni de l'État ? Il semble que le sud de la France, de Nîmes à Cerbère, ait totalement échappé au regard d'un État parisien dont la vision stratégique s'arrête aux portes du Grand Paris ! Et le reste de la France, y pensez-vous ?

Les communes, sont la richesse de la grande maison France. Elles sont malheureusement en voie d'abandon, pour les plus rurales d'entre elles. Partout, les sous-préfectures et les petites préfectures de province sombrent. La France perd ce qui a fait l'esprit de ces capitales provinciales histo-

riques, denses centres urbains perdus dans la campagne où des juges jugeaient, où les préfets administraient et où les citoyens avaient le choix entre une cinquantaine de variétés de fromages chez le crémier, comme dans les romans de Balzac : ce n'est pas moi qui le dis, mais un journaliste américain effrayé par ce déclin !

C'est toute notre politique d'aménagement du territoire qui doit être repensée. Le maire a un grand rôle à jouer en cela. Il ne doit pas se faire le complice de la désertification des centres-villes. Trop de grandes surfaces commerciales ont été autorisées à voir le jour, au détriment des cœurs de ville et du petit commerce.

Pour exercer correctement ses missions, le maire ne doit pas dépendre d'un contexte trop politisé. On constate pourtant le contraire en Occitanie, encore une fois, où les maires de Beaucaire et Béziers sont trop souvent les victimes des *fatwas* politiques et antirépublicaines de quelques potentats locaux en fin de parcours – à commencer par l'arrogante présidente de la région socialiste Occitanie, qui ne cesse de pénaliser les maires s'opposant à sa folle politique. Elle a d'ailleurs été condamnée par la cour d'appel de Nîmes pour discrimination fondée sur les opinions politiques et entrave à l'exercice d'une activité économique.

**Mme Cécile Untermaier.** Ce n'est pas le sujet !

**M. Louis Aliot.** En matière d'intercommunalité, il faudrait plus de démocratie, et que les maires ne soient pas dépossédés de leurs prérogatives au bénéfice de petits arrangements locaux qui, à l'avenir, éloigneraient les électeurs des urnes.

Par ailleurs, le maire doit agir au maximum pour la sécurité de ses administrés. Première des libertés et condition sine qua non du bien vivre, la sécurité est l'ingrédient indispensable pour dynamiser l'économie d'une ville.

Pour restaurer le bien vivre dans les zones périphériques et rurales, il faut des services publics de proximité. Pourtant, c'est tout l'inverse que fait le Gouvernement en fermant des centres de finances publiques et des classes, en laissant les hôpitaux périlcliter et en ne résolvant pas les problèmes de zones blanches.

Les chantiers sont colossaux et les maires bien seuls pour gérer le quotidien. Je n'évoquerai même pas l'état de délabrement avancé des réseaux routiers secondaires, ni le ferroviaire régional, qui pose de plus en plus de problèmes et dont la gestion représente des coûts exorbitants.

Nous réaffirmons notre attachement aux trois piliers de la République que sont l'État, le département et la commune. Retrouvons le sens de la République ; retrouvons le sens de la proximité entre les centres de pouvoir et les citoyens : vous verrez que la démocratie ne s'en portera que mieux.

Nous voterons néanmoins en faveur de ce texte, qui constitue une avancée pour la démocratie locale, non sans avoir défendu pied à pied des amendements qui permettront d'y introduire un peu plus de liberté.

**M. le président.** La parole est à M. Arnaud Viala.

**M. Arnaud Viala.** Je mesure aujourd'hui plus que jamais les sens des mots « engagement » et « proximité », puisque j'arrive précipitamment de Toulouse, d'une réunion ayant trait aux hôpitaux, sujet très important pour le Sud Aveyron. Les transports ne sont malheureusement pas toujours fiables à la minute près. (*Sourires.*)

Je suis en tout cas fort heureux de me trouver dans cet hémicycle pour entamer, à quelques mois des élections municipales – que les Français attendent tout particulière-

ment, parce qu'ils les affectionnent et parce qu'elles concernent leur quotidien –, l'examen du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Monsieur le ministre, vous avez souhaité que la consultation soit la plus large possible en amont du texte que vous présentez. En guise de préambule à mes quelques remarques sur celui-ci, je tiens à vous remercier publiquement de la qualité de la préparation que vous avez bien voulu rendre possible avant et pendant la semaine d'examen du texte en commission des lois.

Elle nous a permis de partager des points de vue, de trouver des compromis, de construire ensemble des réponses aux interrogations de nos concitoyens et des élus de nos territoires, dans un climat positif de confiance. Le groupe Les Républicains aborde donc sereinement les quelques jours de débat qui nous attendent et, autant le dire d'emblée, souhaite pouvoir soutenir le texte qui résultera de nos échanges.

Voici à présent cinq sujets que je souhaite aborder dans le cadre de la présente discussion générale.

Tout d'abord, la question des articulations du bloc communal, c'est-à-dire du couple formé par la commune et la communauté de communes. Vos propositions initiales visent à conforter le rôle du maire et donc de la commune, vision à laquelle je souscris pleinement. Les sénateurs ont jugé utile de graver dans le marbre de la loi le caractère obligatoire de dispositions telles que le contrat de gouvernance ou la conférence des maires. Nous pensons au contraire qu'il faut que la loi prévoie ces outils, mais les laisse entièrement à la main des élus locaux, qui doivent pouvoir les utiliser en fonction de leur projet territorial, des particularités du développement de leur territoire, de l'histoire des constructions, notamment intercommunales, dont celui-ci a fait l'objet. À nos yeux, l'obligation va à l'encontre de la souplesse que vous avez souhaité insuffler au texte. Nous serons particulièrement donc vigilants sur ce point.

En second lieu, et dans le prolongement de ma première remarque, un mot du partage des compétences. En ce qui concerne celle touchant l'eau et l'assainissement, qui a fait, si j'ose dire, couler beaucoup d'encre ces dernières années, nous aurions souhaité revenir purement et simplement au libre choix pour les communes de la transférer ou non à la communauté de communes. À titre personnel, j'estime que ce n'est pas dans les EPCI qu'elle est le mieux logée ; il existe des syndicats de bassin qui pourraient permettre de regrouper le petit et le grand cycle de l'eau.

**M. Dino Cinieri.** C'est vrai !

**M. Arnaud Viala.** Ils seraient des réceptacles mieux indiqués de cette compétence. Monsieur le ministre, vous avez entendu les observations à ce sujet et proposez une délégation descendante ; nous l'adopterons comme pis-aller, en émettant quelques réserves concernant les modalités de sa mise en œuvre.

Il faudrait dès lors ouvrir la possibilité de telles manipulations à d'autres compétences, et dans le sens ascendant, par exemple vers les conseils départementaux ; je pense en particulier à la compétence économique, si difficile à assumer dans les territoires ruraux.

Ma troisième remarque porte sur les questions de démocratie locale et de représentativité. Elles font l'objet de notre plus grand regret concernant l'examen de ce texte en commission, Mme la présidente de la commission des lois ayant maladroitemment tenté de faire dévier l'objet du débat

des conditions d'exercice de la démocratie locale vers la parité entre hommes et femmes. Les députés du groupe Les Républicains sont très attachés à la prise de responsabilité des femmes, à tous les échelons de la vie démocratique de notre pays, et n'accepteront pas d'être injustement caricaturés si d'aventure le débat revenait sur ce point.

En revanche, connaissant avec précision la réalité de la vie locale dans nos communes les plus petites, nous considérons le scrutin majoritaire comme le plus adapté en dessous du seuil actuel de 1 000 habitants, car lui seul permet le pluralisme et garantit le libre accès de tous les citoyens aux fonctions électives. Nous soutiendrons également que le seuil de 500 habitants retenu comme compromis pour la mise en œuvre du scrutin de liste paritaire ne correspond pas à grand-chose. J'ai été maire d'une commune de 600 habitants : entre 450 et 520 habitants, il n'y a guère de différence ; passer de 900 à 1 100 habitants, c'est franchir un seuil.

Ma quatrième remarque a pour objet le fonctionnement des travaux et la circulation des informations entre les niveaux communal et intercommunal. Nous souscrivons à l'idée que les élus communaux doivent être informés autant que possible de ce qui se passe au sein de l'EPCI. Mais, là encore, il faut être moderne et souple, et prévoir des plateformes largement accessibles plutôt que des obligations de transmission.

Ma cinquième et dernière remarque, enfin, porte sur le difficile sujet de la reconnaissance de l'engagement local. Les élus des communes, pour la plupart bénévoles, forment une armée essentielle à nos territoires. Vous souhaitez légiférer par ordonnances sur ce point : nous vous ferons confiance, mais nous insistons sur l'importance de la formation, notamment afin de permettre le retour à la vie active – car il faut dans nos territoires des élus qui soient aussi des actifs.

Pour terminer, monsieur le ministre, j'exprimerai un léger regret : que le projet de loi « 3D » – décentralisation, différenciation, déconcentration – présenté par Mme Gourault ne nous parvienne qu'au printemps 2020. Il nous faut par conséquent veiller dès à présent à la cohérence entre le présent projet de loi et ce futur texte.

**M. Dino Cinieri.** La confiance n'exclut pas le contrôle !

**M. le président.** La discussion générale est close.

#### DISCUSSION DES ARTICLES

**M. le président.** J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles du projet de loi.

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

**M. le président.** L'amendement n° 944 de M. Bruno Bilde est défendu.

La parole est à M. le rapporteur, pour donner l'avis de la commission.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Les maires veulent être associés à l'ensemble des politiques publiques visées à l'article 1<sup>er</sup>. Je demande le retrait de cet amendement ; à défaut, l'avis de la commission sera défavorable.

*(L'amendement n° 944, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

#### Article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** La parole est à M. Sacha Houlié.

**M. Sacha Houlié.** Sans répéter ce que je viens de dire à la tribune, je voudrais expliquer en deux mots le fait que nous voulons un pacte de gouvernance facultatif et une conférence des maires obligatoire.

Le pacte de gouvernance doit être un outil à la main des représentants de l'EPCI, pour qu'ils se donnent des règles et construisent les modalités de leur coopération. La conférence des maires, elle, doit assurer la place des maires, une place privilégiée, inscrite dans la loi, au sein de l'EPCI.

De cette façon, nous entendons réagir au désarroi des élus locaux, à qui la loi NOTRe du 7 août 2015 avait fait perdre confiance. Il y aura naturellement quelques évolutions supplémentaires : après avoir inscrit dans le pacte de gouvernance les modalités de participation citoyenne, nous comptons y ajouter les règles dont peuvent se doter les EPCI pour promouvoir la parité en leur sein, de même que nous valorisons la parité en soumettant les communes au scrutin de liste dès 500 habitants. Nous espérons que les EPCI vont se saisir de ce levier afin d'atteindre cet objectif que nous partageons tous – la grande cause du quinquennat.

**M. Charles de Courson.** N'en faites pas trop !

**M. le président.** La parole est à M. Arnaud Viala.

**M. Arnaud Viala.** Monsieur le ministre, je vous ai fait part à l'instant de notre point de vue sur l'article 1<sup>er</sup>. Le pacte de gouvernance et la conférence des maires sont effectivement des outils utiles à l'installation des EPCI, à l'issue des élections municipales.

Leur instauration doit s'opérer dans les plus brefs délais : on imagine mal que notre assemblée en décide autrement, s'agissant de garde-fous de l'action intercommunale des élus. Nos concitoyens comprendraient mal que les questions de gouvernance absorbent une année du mandat.

Mais le point essentiel de l'article, à nos yeux, réside dans le fait que ces outils doivent être mis par la loi à la disposition des élus locaux, des communes et des EPCI, sans revêtir de caractère obligatoire. Pour qu'un EPCI fonctionne, il faut deux choses : qu'un projet territorial, susceptible d'être formalisé par un pacte de gouvernance, naisse rapidement en son sein ; et qu'il respecte, coordonne et accompagne les communes qui le constituent, ménageant donc à leurs maires une place toute particulière dans son appareil de gouvernance.

Cependant, l'application de ces sages principes incombe aux élus. Les leur imposer, c'est courir le risque de vider ces outils de leur sens. Voilà pourquoi nous défendons leur caractère facultatif.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Cet article 1<sup>er</sup> me convient tout à fait : il est optionnel ; il oblige seulement à délibérer en début de mandat pour savoir si l'on conclut ou non un pacte de gouvernance. On pourrait même se poser la question de son utilité, car les pactes entre élus existent déjà, par voie conventionnelle. Mais ne raffinons pas trop, ne faisons pas de juridisme : ce texte laisse une grande liberté, et c'est très bien ainsi.

**M. André Chassaigne.** Ça ne mange pas de pain !

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Cette brève intervention liminaire se répètera pour chaque article, ce qui me permettra d'aller ensuite un peu plus vite au moment de donner l'avis du Gouvernement sur les amendements, et de gagner ainsi en efficacité.

Tout d'abord, M. de Courson a raison : cet article ne sera d'aucune utilité aux EPCI où tout se passe bien ; mais tout ne se passe pas bien partout, et nous sommes amenés à connaître de ces dysfonctionnements. Il nous faut donc y remédier.

Deuxièmement, MM. Viala et de Courson connaissent mes opinions toquevilliennes : je crois beaucoup à la liberté locale. Il me faut avouer que, dans sa rédaction initiale, l'article ne comportait aucune mesure obligatoire. Il conférait seulement à des institutions comme la conférence des maires, ou aux pactes de gouvernance conclus ici et là, une base légale permettant de leur donner du contenu, le cas échéant.

Le caractère obligatoire de la conférence des maires a été voulu par la majorité sénatoriale. Je le dis notamment à l'intention de M. Viala, quoique pas à titre personnel. (*M. Raphaël Schellenberger proteste.*) En outre, je le dis avec prudence, car la commission des lois, dont beaucoup de membres sont présents ce soir, y a travaillé ; et le jugement que porte la presse sur ces travaux est assez dur. Je ne le précise donc que pour éviter que la responsabilité de cette mesure ne soit imputée au Gouvernement. Quoi qu'il en soit, d'aucuns ont jugé la conférence des maires trop importante pour rester facultative ; je m'en remets sur ce point à la sagesse de l'Assemblée nationale, comme je m'en suis remis à celle du Sénat.

J'établirai néanmoins quelques limites, à propos desquelles je pense que nous tomberons d'accord. D'une part, on ne transformera pas la conférence des maires en super-conseil communautaire : l'organe délibérant, dans le cadre légal, proportionnel et démocratique, reste le conseil communautaire. D'autre part, le pacte de gouvernance permettra de pourvoir à l'organisation politique et administrative d'une intercommunalité, mais non de déroger à la loi. Voilà le cadre global dans lequel travailler.

Le pacte de gouvernance ne doit pas être obligatoire, mais le fait de se poser la question de son existence doit l'être. Cela n'a l'air de rien, mais relève du bon sens : s'il y a blocage politique dans un EPCI, ce point risque de n'être jamais mis à l'ordre du jour. Concernant le délai nécessaire, je vous ferai la même réponse qu'au Sénat : fixez le délai que vous voulez, du moment que c'est le même délai que pour le règlement intérieur.

**Mme Cécile Untermaier.** Très bien !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Je ne veux pas de dispositifs compliqués. Imaginez une communauté de communes de 16 000 habitants dont le secrétaire général et le directeur général des services doivent vérifier dans le code général des collectivités territoriales, le CGCT, qu'il faut neuf mois pour conclure un pacte de gouvernance, six mois pour établir un règlement intérieur ! Il faut le même délai pour les deux.

Les choses sont déjà suffisamment compliquées, alors faisons œuvre de simplification. La question ne fait certes pas consensus – M. Viala vient d'exprimer un avis contraire –, mais je note une volonté de laisser aux élus un peu de temps – neuf mois – entre l'élection, qui se

tient en avril, et l'élaboration du pacte de gouvernance. Là aussi, je m'en remettrai à la sagesse de l'Assemblée nationale. En revanche, ce qui compte pour le Gouvernement, c'est, je le répète, de fixer le même délai pour le règlement intérieur et pour le pacte de gouvernance.

Dernier point important s'agissant du pacte de gouvernance : rien n'empêche d'indiquer dans la loi ce qu'il pourrait contenir – il peut y être question de parité, de représentation des communes rurales ou d'autres choses encore –, mais, comme il n'est pas obligatoire, ces prescriptions doivent rester indicatives. On peut y faire figurer des objectifs qui, sans revêtir le caractère de principes, donnent de la matière aux élus et leur facilitent la tâche.

Ces considérations motiveront les avis du Gouvernement aux amendements qui suivront.

**M. le président.** Nous en venons aux amendements.

L'amendement de suppression n° 943 de M. Bruno Bilde est défendu.

Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Défavorable, pour les raisons invoquées par M. le ministre.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre, pour donner l'avis du Gouvernement.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** L'amendement vise à supprimer un article essentiel, qui correspond à la demande de tous les élus locaux et de leurs associations. Sans cet article, le projet de loi n'a pas le moindre sens. Demande de retrait ou avis défavorable.

*(L'amendement n° 943 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Rémy Rebeyrotte, pour soutenir l'amendement n° 1608.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Il est retiré au profit de l'amendement n° 1612, par lequel nous proposerons de rendre le pacte de gouvernance obligatoire.

*(L'amendement n° 1608 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n° 676.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Je suis sûre que l'amendement vous plaira et que vous aurez envie de le voter, car il propose une mesure de bon sens et d'efficacité. Il vise à empêcher des conseillers communautaires qui ont été battus aux élections municipales de se présenter à la présidence d'un EPCI. Le dialogue politique est indispensable dans un EPCI comme dans la vie politique en général, et il n'est absolument pas question de remettre en cause la démocratie dans nos territoires. Mais est-il normal qu'un conseiller communautaire battu aux élections municipales au suffrage universel puisse être élu, grâce à de petits arrangements entre amis, à la tête de l'EPCI – ayant souvent pour unique but de régler ses comptes avec le maire élu, donc avec la commune qui n'a pas voulu de lui ?

Nul besoin de faire un dessin : cette présidence peut rapidement devenir un handicap pour toutes les villes de l'EPCI, particulièrement si le président s'était présenté aux municipales dans la ville la plus importante. Pas de faux suspense : pour une fois, la mesure proposée ne concerne pas Béziers

(*Sourires*), mais je peux citer les exemples de villes voisines – Narbonne ou Carcassonne. Dans un tel contexte, l'EPCI ne sera plus un outil au service des communes et de leurs habitants – contrairement au but de ce projet de loi –, mais un jouet politique où l'obstruction sera la règle. L'amendement vise à éviter ces situations et à assurer aux Français une politique proche d'eux, à leur service et au service de leurs territoires.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Madame Ménard, votre amendement créerait une forme d'inégalité entre les conseillers communautaires issus du suffrage universel.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Mais non !

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Si, puisque la loi ne peut pas interdire à un conseiller de se présenter à une fonction à laquelle il peut prétendre au sein de l'EPCI auquel il appartient. J'en suis désolé, mais mon avis est défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Madame Ménard, je ne peux m'empêcher de sourire car votre amendement va à l'encontre de tout ce que me disent les élus du Rassemblement national dans mon département de l'Eure. Ils s'y portent précisément candidats, au lendemain de l'élection municipale, à l'élection communautaire, considérant qu'avoir été élus au suffrage universel direct comme conseillers communautaires, souvent dans les grandes villes et avec parfois un score significatif, leur donne une légitimité.

Que veut dire « être battu » ? La notion est ambiguë et délicate à traduire en droit : signifie-t-elle que la liste est minoritaire, qu'elle arrive en seconde position ?

D'ailleurs, certains élus du Rassemblement national – dont je ne partage pas l'avis – font valoir qu'un colistier d'une liste majoritaire est moins légitime qu'une tête de liste minoritaire, puisque c'est sur son nom que les suffrages se sont portés. Monsieur Aliot, venez dans l'Eure et vous verrez que c'est ce que disent vos troupes !

Vu la rupture de démocratie que suppose l'amendement, j'en propose le retrait ; à défaut, avis défavorable.

**M. le président.** La parole est à Mme Emmanuelle Ménard.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Je vous rappelle que je ne fais pas partie du Rassemblement national ; de plus, je ne connais pas les conseillers du Rassemblement national dans l'Eure et ne sais pas quel est leur discours.

Avouez que, du point de vue démocratique, il est problématique que le maire d'une commune, élu au suffrage universel direct, voie son concurrent – ou adversaire – battu se faire élire à la tête de l'EPCI uniquement par le biais du copinage. Je maintiens ce dernier terme car les maires peuvent constituer un réseau d'amitiés et tenter de faire barrage à l'un d'entre eux, qui ne leur plairait pas et qui ne leur semblerait pas légitime. Toujours est-il que le maire de la commune a été élu au suffrage universel direct, et que son adversaire a été battu – ou, si vous préférez, n'a pas été élu ; le fait qu'il puisse ensuite devenir président de l'EPCI est contradictoire avec la volonté démocratique...

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** De Béziers !

**M. Bruno Questel, rapporteur.** C'est un amendement de prévention !

**Mme Emmanuelle Ménard.** ...des citoyens de ses communes.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Tout d'abord, l'amendement est anticonstitutionnel puisqu'il introduit une rupture d'égalité devant le suffrage.

Ensuite, le maire n'est pas élu au suffrage universel, mais par le conseil municipal. Ce n'est d'ailleurs pas nécessairement la tête de la liste majoritaire qui devient maire ; il existe des cas où un autre candidat est choisi.

Enfin, le problème que soulève Mme Ménard est réel : la configuration qu'elle décrit est parfaite pour mettre le pétard dans une intercommunalité. Mais le maire de la commune centre n'est pas forcément le plus à même de bien gérer la communauté de communes et d'y maintenir l'équilibre.

Madame Ménard, permettez-moi de vous faire une suggestion : vous devriez retirer votre amendement et en déposer un autre, précisant que chaque commune ne délègue au conseil communautaire que des membres de la majorité municipale. Cela, à mon avis, n'est pas anticonstitutionnel – contrairement à l'amendement présenté.

**M. Stéphane Baudu.** Heureusement, on est hors délais !

(*L'amendement n° 676 n'est pas adopté.*)

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements, n° 1582 et 80, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Stéphane Baudu, pour soutenir l'amendement n° 1582.

**M. Stéphane Baudu.** Il tend à rétablir un élément rédactionnel. L'article 1<sup>er</sup> crée une nouvelle sous-section au sein du code général des collectivités territoriales, destinée à améliorer la coordination entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres. Nous proposons par conséquent de rétablir l'intitulé de la sous-section adopté par le Sénat, qui spécifie que celle-ci concerne les relations entre l'EPCI et ses communes membres, et non entre l'EPCI et les maires des communes. Il s'agit ici de relations entre entités, et non entre les entités et les élus, aussi importants soient-ils, puisqu'une commune membre d'un EPCI peut être représentée par le maire, mais aussi par d'autres conseillers communautaires.

**M. le président.** La parole est à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n° 80.

**M. Dino Cinieri.** Il précise que les maires ne sont pas seulement en relation avec les EPCI à fiscalité propre, mais aussi avec leurs communes membres, les regroupements de communes et les pôles d'équilibres territoriaux et ruraux.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces amendements ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** S'agissant du premier, je suis au regret d'y opposer un avis défavorable, à défaut d'une demande de retrait que je n'ose formuler... Le projet de loi dont nous débattons s'adresse principalement aux maires, que nous souhaitons rétablir dans leurs fonctions et replacer au cœur des dispositifs locaux.

Monsieur Cinieri, nous allons plusieurs fois débattre du sujet que vous évoquez. Le pacte de gouvernance associe l'EPCI et les maires des communes membres, puisqu'il vise

à améliorer la gouvernance de l'EPCI en faisant des maires ses principaux acteurs. Il n'est pas question de créer une instance de gouvernance pour l'ensemble des établissements du territoire concerné : cela reviendrait à créer une strate supplémentaire, ce qui n'est pas notre objectif. Avis défavorable.

*(L'amendement n° 1582, ayant reçu un avis défavorable du Gouvernement, est retiré.)*

*(L'amendement n° 80, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de plusieurs amendements, n° 1264, 1583, 1612, 1265 et 1584, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n° 1264, 1583 et 1612 d'une part, n° 1265 et 1584 d'autre part, sont identiques.

La parole est à M. Vincent Bru, pour soutenir l'amendement n° 1264.

**M. Vincent Bru.** Il s'agit, contre l'avis que M. le ministre a exprimé tout à l'heure, de proposer que le pacte de gouvernance soit rendu obligatoire. Il me semble important, en effet, de redéfinir les relations entre l'EPCI et les communes ainsi que l'affectio societatis au sein du territoire couvert par un EPCI.

En revanche, le contenu du pacte de gouvernance est laissé à l'entière liberté des élus locaux : comme l'a souligné M. le ministre, les éléments mentionnés dans l'article ne sont donnés qu'à titre indicatif. Donc : liberté des élus quant au contenu, mais obligation, en début de mandat, d'élaborer un pacte de gouvernance, qui se présente comme la redéfinition de l'affectio societatis.

**M. le président.** La parole est à Mme Anne Blanc, pour soutenir l'amendement identique n° 1583.

**Mme Anne Blanc.** L'idée en est la même. Sans vouloir engager un débat philosophique sur la liberté, je pense que, pour s'exprimer, celle-ci a besoin d'un environnement favorable. Le pacte de gouvernance peut être l'outil qui crée ce climat propice au sein d'une intercommunalité, le contrat qui dote le mandat d'un socle solide. C'est dans cet état d'esprit que nous défendons le caractère obligatoire du pacte de gouvernance comme garantie du bon fonctionnement de la structure.

**M. le président.** La parole est à M. Rémy Rebeyrotte, pour soutenir l'amendement identique n° 1612.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Nous sommes pour la liberté contractuelle.

**M. Charles de Courson.** La liberté obligatoire !

**M. Raphaël Schellenberger.** L'obligation contractuelle !

**M. Rémy Rebeyrotte.** La Déclaration des droits de l'homme nous rappelle d'ailleurs que la liberté est toujours une liberté avec contrainte. Nous sommes partisans de la liberté, mais d'une liberté contractuelle : non celle d'un potentat qui déciderait pour tout le monde, mais celle de fixer les règles clairement au début du mandat, conjointement avec l'ensemble des maires, à travers la conférence des maires – sorte de conseil d'orientation qui élaborerait un pacte de gouvernance pour le mandat.

Une telle pratique nous paraît être de bonne gestion, la conférence étant bien entendu libre d'introduire dans ce pacte les éléments devant être organisés au sein de chaque EPCI. Selon les territoires, les exigences peuvent varier : on peut par exemple préciser les endroits où vont s'implanter les services communautaires ou la manière dont seront prises certaines décisions. Il nous paraît en tout cas important que nos collègues élus locaux sachent sur quelle base collective ils partent ; non seulement qu'ils l'acceptent, mais qu'ils participent à son élaboration.

**M. le président.** Nous en venons à la deuxième série d'amendements identiques au sein de la discussion commune.

La parole est à M. Vincent Bru, pour soutenir l'amendement n° 1265.

**M. Vincent Bru.** Il s'agit de préciser que, si le contenu du pacte de gouvernance est libre, les maires peuvent malgré tout refuser d'en élaborer un. L'amendement rend ainsi le pacte de gouvernance obligatoire, sauf si deux tiers des maires des communes s'y opposent.

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Baudu, pour soutenir l'amendement n° 1584.

**M. Stéphane Baudu.** Si, pour nous, l'élaboration d'un pacte de gouvernance doit bien être obligatoire, les élus locaux doivent toutefois garder une certaine liberté, une certaine souplesse. Aussi le présent amendement, de repli, prévoit-il que si deux tiers, au moins, des maires des communes membres d'un EPCI s'y opposent, le pacte ne serait plus obligatoire.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur cette série d'amendements ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Défavorable. En effet, vous nous expliquez qu'il convient de rendre le dispositif obligatoire car, sinon, les élus ne seraient pas libres de discuter entre eux des règles qu'ils se donneraient. Or, tout au contraire, il faut laisser aux élus une totale liberté de conscience, de décision et d'action.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Au début du mandat, la discussion sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance est obligatoire. Dès lors, s'il n'y a pas de pacte, c'est le résultat d'un vote et donc la liberté locale s'exerce bien.

Je comprendrais que vous m'objectiez, si la discussion n'était pas obligatoire, que la majorité risquerait d'écraser le débat pour empêcher la constitution d'un pacte, mais, dès lors que nous avons trouvé en commission le point d'équilibre permettant aux élus, en début de mandat, d'en décider et, le cas échéant, de choisir le contenu dudit pacte, nous avons bien un dispositif qui fonctionne.

Je le répète, il faut faire confiance aux élus locaux : nous leur donnons des bases légales et des outils dont ils sont libres, ensuite, de se servir ou non. Je sais d'expérience que, si vous forcez les choses, les pactes de gouvernance ne seront que du bla-bla, des documents vides, dépourvus d'affectio societatis ; c'est la croyance en ces outils contractuels qui les rend opposables et, en la matière, l'Assemblée ne peut légiférer. Donnons une base légale au pacte de gouvernance sans le rendre obligatoire pour autant, et tentons l'expérience. Avis défavorable à l'ensemble des amendements.

**M. le président.** La parole est à M. Raphaël Schellenberger.

**M. Raphaël Schellenberger.** Vous êtes, monsieur Rebeyrotte, pour la liberté contractuelle mais aussi, en fin de compte, pour l'obligation contractuelle.

**M. Charles de Courson.** C'est la liberté obligatoire !

**M. Raphaël Schellenberger.** Les collectivités territoriales, malheureusement, ne fonctionnent pas ainsi. Plutôt que d'obliger les élus à écrire des déclarations d'intérêts sans intérêt, il vaut mieux leur donner la possibilité de rendre les pactes de gouvernance intéressants. C'est en effet le caractère attrayant de ce que l'on pourra inclure dans le pacte, plutôt que son caractère obligatoire, qui fera son intérêt et son succès. En effet – le ministre a raison –, nous savons tous comment cela marche : quand on est obligé de faire quelque chose, en y mettant un peu de mauvaise foi, on arrive à le faire très vite et sans que cela ne change rien.

Dans de nombreuses intercommunalités, les problèmes de gouvernance n'existent pas : tout se fait très naturellement, les élus s'entendent bien, les décisions sont concertées. Ne raisonnons donc pas à partir des cas où tout ne se passe pas bien. En outre, obliger les élus, ce n'est jamais la bonne solution ; il vaut mieux les inciter à agir – ici, en proposant des outils qui pourront les intéresser.

**M. le président.** La parole est à M. Sacha Houlié.

**M. Raphaël Schellenberger.** Pour dire qu'il est d'accord avec moi !

**M. Sacha Houlié.** Nous sommes en effet d'accord, M. Schellenberger et moi-même,...

**M. Raphaël Schellenberger.** Bravo !

**M. Sacha Houlié.** ...sur le fait que l'élaboration d'un pacte de gouvernance doit rester facultative. Il s'agit, on l'a dit, d'un outil qui, si l'on contraint les élus à s'en servir, n'aura plus de sens.

La différence avec la conférence des maires est que, dans ce dernier cas, c'est une assemblée qui décide : les maires sont contraints de délibérer, mais non de prendre telle ou telle décision. C'est pourquoi nous avons conçu ce dispositif : on les force à se réunir pour qu'ils se parlent à propos d'un document qui peut leur être très utile, mais qui n'a pas de caractère obligatoire.

Les députés du groupe La République en marche ne soutiendront donc pas ces amendements.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Ceux qui présentent ces cinq amendements sont en pleine contradiction. Vous ne pouvez pas défendre vos amendements au nom de la liberté et rendre obligatoire l'élaboration d'un pacte de délibération ! Ensuite, chers collègues, que se passerait-il, si l'on adoptait vos amendements, dans des intercommunalités qui refuseraient d'établir un pacte ? Quelles sanctions encourraient-elles ? Vos amendements ne sont donc pas tenables.

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Untermaier.

**Mme Cécile Untermaier.** Les députés du groupe Socialistes et apparentés considèrent le pacte de gouvernance comme l'une des mesures phares du projet de loi, qui doit être mise en avant. Les grandes intercommunalités ont souffert d'un défaut de réflexion initiale sur l'organisation à adopter alors

que croissaient leur étendue et le nombre d'acteurs impliqués. L'échec de certaines d'entre elles vient de là : elles ont continué de fonctionner à 20 000 habitants comme quand elles en comptaient 10 000.

Nous croyons à l'intérêt du dispositif que nous considérons, de même que la conférence des maires, comme conforme au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Le caractère obligatoire du pacte de gouvernance ne pose de ce point de vue aucun problème, dès lors que l'on n'en définit pas le contenu et qu'il s'agit de soutenir des petites communes qui ont souvent du mal à se faire entendre au sein des intercommunalités. Et, dès lors qu'un pacte de gouvernance doit être conclu et aborder une liste donnée de thèmes, cela facilitera la coopération des maires entre eux au sein d'une intercommunalité.

**M. le président.** La parole est à M. André Chassaigne.

**M. André Chassaigne.** Je l'ai dit en commission, je suis très favorable au caractère obligatoire du pacte de gouvernance. Il suffit en effet de constater comment les choses se passent dans de nombreuses intercommunalités. De nouveaux élus vont y entrer, animés d'idées nouvelles susceptibles de faire évoluer le contenu du pacte de gouvernance. Et si la réflexion n'est pas obligatoirement suivie de l'élaboration d'un pacte, on sait bien que quelques élus écraseront les autres.

**Mme Cécile Untermaier.** Exactement !

**M. André Chassaigne.** D'ailleurs, les maires des petites communes n'osent même pas s'exprimer alors que quelques voix s'imposent aux autres – en particulier les représentants des communes les plus importantes, d'ailleurs beaucoup plus nombreux. Aussi l'obligation d'élaborer un pacte de gouvernance est-elle un facteur de démocratie.

En évoquant l'opposabilité, c'est vous qui êtes contradictoire, monsieur le ministre.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Non !

**M. André Chassaigne.** En effet, à l'alinéa 11 de l'article, je lis : « [...] Le pacte peut être modifié par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, selon la même procédure que pour son adoption. » En cas de problème, il peut donc toujours être modifié par les élus de l'intercommunalité.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Bien sûr !

**M. le président.** La parole est à M. Rémy Rebeyrotte.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Je rejoins M. Schellenberger : là où il n'y a pas de problème, il n'y a pas de problème. *(Sourires.)*

**Mme Cécile Untermaier.** Eh oui !

**M. Charles de Courson.** Comme le disait ma grand-mère...

**M. Rémy Rebeyrotte.** Je suis entièrement d'accord. Nous traitons ici des endroits où, précisément, il y a un problème. Et nous faisons en sorte que dans ces endroits, un outil de gouvernance puisse être défini. Ou plutôt deux outils : la conférence des maires,...

**M. Raphaël Schellenberger.** Ça ne résoudra pas la question !

**M. Rémy Rebeyrotte.** ...et d'ailleurs l'idée a été retenue de la généraliser car là où il n'y en a pas, cela pose problème ; et le pacte de gouvernance – qui peut aussi s'appeler charte ou prendre un autre nom – car, de même, là où il n'y en a pas, il

y a des problèmes. La gouvernance qui se met automatiquement en place par une espèce d'opération magique, je n'y crois pas. Soit le pacte de gouvernance émane de la volonté des élus, soit, faute de cette volonté, un dispositif doit les contraindre à l'élaborer. Cela me paraît essentiel.

*(Les amendements identiques n<sup>os</sup> 1264, 1583 et 1612 ne sont pas adoptés.)*

*(Les amendements identiques n<sup>os</sup> 1265 et 1584 ne sont pas adoptés.)*

**M. Raphaël Schellenberger.** Les amendements sont rejetés grâce aux voix des députés du groupe Les Républicains !

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements, n<sup>os</sup> 67 et 4, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 67.

**M. Dino Cinieri.** Le présent amendement vise à encadrer dans le temps l'obligation de saisir le conseil communautaire.

**M. le président.** La parole est à M. Sébastien Leclerc, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 4.

**M. Sébastien Leclerc.** Il vise à préciser que c'est dans les quatre mois suivant le renouvellement général des conseils municipaux que le conseil communautaire doit se saisir du débat sur l'élaboration du pacte de gouvernance.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Défavorable. Le délai proposé n'est pas adapté aux besoins.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** J'avoue ne pas être dépositaire de la vérité révélée sur la question. Nous avons donc pris conseil auprès de nombreuses associations d'élus. Soyons honnêtes : on nous demande plutôt de laisser du temps aux élus locaux, de leur garantir de la souplesse ; on nous dit que, pendant les trois ou quatre premiers mois, de nombreuses choses sont à mettre en place, qu'il faut parfois aux nouveaux élus plusieurs semaines, voire plusieurs mois, pour se familiariser avec la vie intercommunale, avec les personnalités qui président une communauté de communes ou une communauté d'agglomération. Je préfère un délai de neuf mois, qui peut paraître un peu long, à un délai qui serait trop court.

À l'objection éventuelle de savoir comment fonctionne l'intercommunalité pendant ce temps-là, je réponds que la jurisprudence comme le code général des collectivités territoriales prévoient que le règlement intérieur précédent continue de s'appliquer en attendant l'adoption d'un nouveau règlement. Il n'y a donc pas de zone blanche, si je puis dire. Et un tel délai permet la consultation du pacte de gouvernance.

Dans un EPCI « XXL » – vous en savez peut-être quelque chose dans votre département, monsieur le député Leclerc –, en laissant du temps, on s'assure en outre que les élus ruraux pourront se rencontrer et apprendre à se connaître. Je ne reprendrai pas à mon compte les considérations sur les potentats car il est toujours délicat, depuis Paris, de qualifier tel ou tel collègue de potentat local ; il peut aussi s'agir tout simplement d'un bon patron, ce qui est tout à fait différent. Bref,

leur laisser du temps n'est pas faire offense aux élus locaux, bien au contraire : cela montre notre pragmatisme et notre souplesse.

Je vous demande donc de retirer vos amendements, messieurs les députés, faute de quoi j'émettrai un avis défavorable.

*(Les amendements n<sup>os</sup> 67 et 4, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Yolaine de Courson, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 859.

**Mme Yolaine de Courson.** Cet amendement transpartisan est issu des travaux du groupe d'études relatif aux enjeux de la ruralité. On sait comme la séance d'installation d'une communauté de communes est longue et compliquée, avec l'élection du président, des vice-présidents... Il s'agit donc d'éviter à l'EPCI à fiscalité propre de devoir se prononcer sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement, ainsi que sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement lors de son renouvellement général ou lors de la séance au cours de laquelle sont élus son président et les vice-présidents.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Ma chère collègue, j'ai participé aux travaux du groupe d'études que vous présidez pour échanger avec ses membres à ce sujet, et nous avons beaucoup cogité pour traiter la question qui vous préoccupe. Il apparaît que votre amendement est satisfait par le texte tel qu'il est rédigé. En outre, le dispositif que vous proposez conduit à l'élaboration d'un nouveau pacte de gouvernance à chaque renouvellement éventuel d'EPCI pendant un même mandat. Je vous demande donc de retirer votre amendement – la mesure que vous proposez risquant d'être plus contraignante que vous ne le souhaitez –, sinon, je donnerai un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Même avis.

**M. le président.** Merci, monsieur le ministre, pour cette concision qui vous honore... *(Sourires.)*

Maintenez-vous votre amendement, madame de Courson ?

**Mme Yolaine de Courson.** Je le retire.

*(L'amendement n<sup>o</sup> 859 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Anne Blanc, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1585 rectifié.

**Mme Anne Blanc.** Il s'agit d'un amendement de coordination : il est nécessaire de rappeler que, lors d'une fusion d'intercommunalités, il faut discuter de la création du pacte de gouvernance.

*(L'amendement n<sup>o</sup> 1585 rectifié, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements identiques, n<sup>os</sup> 81, 430 et 480.

La parole est à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 81.

**M. Dino Cinieri.** Il vise à rendre facultatifs le débat et la délibération ici proposés, afin que chaque EPCI puisse décider s'ils sont pertinents ou non pour son territoire.

**M. le président.** La parole est à M. Sébastien Leclerc, pour soutenir l'amendement n° 430.

**M. Sébastien Leclerc.** Si la volonté du Gouvernement et l'objet de ce projet de loi sont de donner plus de liberté aux collectivités, il semble contradictoire d'ouvrir ce texte par un article donnant une nouvelle directive aux élus locaux. C'est pourquoi M. Vincent Rolland a déposé un amendement visant à rendre facultatifs le débat et la délibération prévus à l'article 1<sup>er</sup>, afin que chaque EPCI puisse décider s'ils sont pertinents ou non pour le territoire.

**M. le président.** La parole est à M. Arnaud Viala, pour soutenir l'amendement n° 480.

**M. Arnaud Viala.** Monsieur le ministre, à la lumière de nos échanges sur le caractère facultatif du pacte de gouvernance, je retire mon amendement.

*(L'amendement n° 480 est retiré.)*

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les deux amendements identiques restant en discussion ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je ne peux qu'inciter nos deux collègues à suivre le chemin que M. Viala vient d'emprunter. Je remercie ce dernier pour sa grande sagesse.

**M. Raphaël Schellenberger.** Nous saurons vous le rappeler ! *(Sourires.)*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je compte sur vous !

Le dispositif visé n'est pas contraignant : il ne vise qu'à rendre le débat possible.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Si je ne suis pas favorable au caractère obligatoire du pacte lui-même, il convient toutefois de conserver le « moment démocratique » qui permet, après chaque renouvellement général, que l'organe délibérant se prononce par un vote sur son élaboration.

Imaginez, monsieur Leclerc, que le président de la communauté d'agglomération Lisieux Normandie n'ait pas envie que soit élaboré un pacte de gouvernance alors que des maires ruraux le demandent ! Il faut au moins que le débat ait lieu et que l'on puisse voter.

Je demande donc le retrait des deux amendements. Cela permettra de proposer un dispositif cohérent et équilibré.

*(L'amendement n° 81 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à M. Sébastien Leclerc.

**M. Sébastien Leclerc.** Monsieur le ministre, je vous remercie de citer la belle ville de Lisieux et sa grande agglomération. Bien que je ne sois pas le premier signataire de l'amendement, je prends la responsabilité de le retirer.

*(L'amendement n° 430 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n° 101.

**M. Dino Cinieri.** En proposant d'instaurer un vote à bulletin secret, il promeut la liberté politique nécessaire à un véritable pacte de gouvernance territorial fondé sur les choix individuels plus que sur les postures locales.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Avis défavorable. Aujourd'hui, le vote à bulletin secret peut déjà être demandé par un tiers des membres présents de l'assemblée délibérante. Il me semble par ailleurs que la rédaction de l'amendement pose problème, car il prévoit une « délibération à bulletin secret ».

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** L'amendement est satisfait par le droit commun. Pourquoi modifier celui-ci s'agissant de ce vote, et non de tous les autres ? Il faut se donner un cadre. Un conseil communautaire qui veut avancer rapidement a les moyens de le faire. Si un problème se pose, 30 % de ses membres seront en mesure de déclencher le vote à bulletin secret.

Je demande le retrait de l'amendement. À défaut, mon avis sera défavorable.

**M. le président.** Monsieur Cinieri, retirez-vous l'amendement ?

**M. Dino Cinieri.** Oui, bien que je n'en sois pas le premier signataire.

*(L'amendement n° 101 est retiré.)*

**M. Raphaël Schellenberger.** Vous voyez à quel point nous sommes raisonnables aujourd'hui ! *(Sourires.)*

**M. le président.** La parole est de nouveau à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n° 82.

**M. Dino Cinieri.** Il est rédactionnel et vise à revenir au texte initial en précisant que le débat et la délibération sur l'élaboration du pacte de gouvernance ont lieu entre les communes et l'EPCI à fiscalité propre dont celles-ci sont membres.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Monsieur Cinieri, votre amendement laisse supposer que les communes qui ne sont pas membres de l'EPCI peuvent débattre et délibérer, ce qui n'est pas possible. Je demande donc son retrait, sans quoi j'émettrai un avis défavorable.

*(L'amendement n° 82, ayant reçu un avis défavorable du Gouvernement, est retiré.)*

**M. le président.** Je suis saisi de quatre amendements, n° 295 rectifié, 802 rectifié, 1586 et 1590, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n° 295 rectifié et 802 rectifié sont identiques.

La parole est à M. Pierre Vatin, pour soutenir l'amendement n° 295 rectifié.

**M. Pierre Vatin.** Il vise à étendre le contenu du pacte de gouvernance afin d'introduire davantage de souplesse dans l'organisation des relations entre les communes et leurs intercommunalités.

**M. le président.** La parole est à M. Raphaël Schellenberger, pour soutenir l'amendement identique n° 802 rectifié.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je l'ai dit : si le pacte n'est pas obligatoire, il faut le rendre attrayant. En conséquence, nous devons étendre son champ pour que les élus puissent y trouver un intérêt du point de vue de la gouvernance. Ils pourraient par exemple avoir la possibilité de rendre obligatoire localement, grâce au pacte, les scrutins secrets pour des décisions particulières.

**M. le président.** Dans la discussion commune, monsieur Baudu, voudriez-vous nous présenter vos deux amendements n°s 1586 et 1590 ?

**M. Stéphane Baudu.** L'amendement n° 1586 vise à intégrer au 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 coconstruction font partie intégrante d'un système de gouvernance. Il convient donc de ne pas les traiter séparément de l'élaboration du pacte.

Selon la même logique, l'amendement n° 1590 prévoit que soit abordée dans le cadre du pacte de gouvernance l'opportunité de créer un conseil de développement, dans le cas où ce dernier n'est pas obligatoire.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements en discussion commune ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Avis défavorable. La liste dressée par les amendements est par nature incomplète, ce qui pose problème. Mieux vaut faire confiance à l'intelligence territoriale et collective des élus locaux que les enfermer dans un tel cadre, trop rigide.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Avis défavorable. Les longs travaux de la commission ont permis de parvenir à un équilibre ; je crois qu'il est sage de s'y tenir.

**M. le président.** La parole est à M. François Pupponi.

**M. François Pupponi.** Je suis très heureux que deux des amendements en discussion commune permettent d'évoquer la possibilité d'un pacte financier, mais je ne parviens pas à comprendre pourquoi ceux-là ont été acceptés alors que celui que j'ai voulu déposer sur le même sujet a été déclaré irrecevable. Je suis impressionné par la logique juridique de la commission des lois...

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Ce n'est pas la commission des lois !

**M. François Pupponi.** Si, c'est bien elle. Je peux vous lire mon amendement qui prévoyait un pacte financier. (*M. Bruno Questel, rapporteur, désigne Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois, qui rit.*) Je ne trouve pas cela drôle du tout, madame la présidente ! Je constate que les amendements n°s 802 rectifié et 878 rectifié, qui proposent « la réalisation d'un pacte financier et fiscal », ont été jugés recevables, alors que le mien a été écarté au motif qu'il concernait un pacte financier – c'est ce que m'ont dit, tout à l'heure, les administrateurs de la commission des lois. Je n'accepte pas cette explication et je saisirai qui de droit pour obtenir justice sur ce point, car ce qui s'est passé n'est pas normal.

Sur le fond, il est clair qu'il faut un pacte financier obligatoire, car, contrairement à ce que nous dit le rapporteur, nous ne pouvons pas toujours faire confiance à l'intelligence collective. Combien de fois a-t-on constaté que lorsqu'une ou deux communes sont en difficulté la majorité refuse de se montrer solidaire d'elles ? Ce qui fonctionne davantage que l'intelligence collective, ce sont les égoïsmes locaux. Si, au sein des intercommunalités, on ne protège pas les communes en difficulté, qu'elles soient rurales ou urbaines, en rendant obligatoire l'élaboration d'un pacte financier, tout cela ne fonctionnera pas. Tel était le sens des dispositions relatives au pacte financier de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, le Gouvernement nous a expliqué que le pacte financier ne devait pas figurer dans le code général des impôts, mais dans le code général des collectivités territoriales. Aujourd'hui, la commission des lois nous explique que le pacte financier n'a pas sa place dans le CGCT. Vers quel texte devons-nous donc nous tourner ? Où faire figurer une disposition qui rendra obligatoire la conclusion d'un pacte financier indispensable afin d'imposer la solidarité au sein des intercommunalités – car cette solidarité ne va pas de soi ? J'insiste : en seconde partie de la loi de finances, nous avons adopté un amendement du Gouvernement qui déplace le pacte financier dans le CGCT !

**M. le président.** La parole est à M. Rémy Rebeyrotte.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Je n'ai pas bien saisi la position de M. Schellenberger : il veut donner un contenu obligatoire à un pacte qu'il souhaite non obligatoire.

**M. Dino Cinieri.** Il n'a pas dit cela !

**M. Raphaël Schellenberger.** Je veux seulement rendre le pacte attrayant !

**M. Rémy Rebeyrotte.** Je n'y comprends plus grand-chose ! Il me paraît en tout cas indispensable de disposer d'emblée d'un pacte de gouvernance et une charte qui soit aussi financière, afin de faire jouer les solidarités internes à l'EPCI.

**M. François Pupponi.** Et comment, si les amendements en ce sens sont jugés irrecevables ?

*(Les amendements identiques n°s 295 rectifié et 802 rectifié ne sont pas adoptés.)*

*(Les amendements n°s 1586 et 1590, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir l'amendement n° 410.

**Mme Cécile Untermaier.** Le pacte de gouvernance obligatoire dont nous étions partisans aurait nécessairement abordé plusieurs sujets déterminés, dont la manière d'associer les citoyens à la politique menée au niveau de l'intercommunalité. Dans cet esprit, le présent amendement, auquel j'ai fait allusion lors de mon intervention dans la discussion générale, complète l'ajout, opéré par le rapporteur en commission des lois, concernant l'association des citoyens à l'action de l'intercommunalité, en précisant que les différentes phases de cette action sont concernées, de la conception à l'évaluation en passant par la mise en œuvre. Cela ne se fait pas nécessairement à chacune de ces étapes, mais on imagine l'utilité d'une

réflexion des élus sur la façon dont ils suscitent l'intérêt de la population pour les actions qu'ils entreprennent et auxquelles ils consacrent beaucoup d'argent public.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Avis favorable : l'amendement fluidifie les processus d'élaboration éventuelle des pactes de gouvernance et d'installation des structures évoquées.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Avis favorable. J'espère, madame Untermaier, que la rédaction de l'amendement correspond bien aux attentes que vous nous avez présentées avec un certain enthousiasme – je vous avoue que je me suis interrogé.

*(L'amendement n° 410 est adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements, n°s 374 et 86, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir l'amendement n° 374.

**Mme Cécile Untermaier.** Je me suis déjà exprimée sur le sujet, mais je tiens mes promesses : il s'agit de rendre obligatoire l'adoption du pacte de gouvernance.

**M. le président.** La parole est à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n° 86.

**M. Dino Cinieri.** Le pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale est un outil destiné à améliorer l'information des conseils municipaux et la transparence dans l'organisation de la coopération intercommunale. Il doit par conséquent être rendu obligatoire.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Monsieur Cinieri, il y a un instant, vous souhaitiez rendre facultatif le débat sur le pacte de gouvernance, pacte que vous proposez maintenant de rendre obligatoire ! Par souci de cohérence, j'émet donc un avis défavorable, et j'oserai même formuler une demande de retrait...

Je suis défavorable à l'amendement de Mme Untermaier.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** L'amendement de Mme Untermaier est effectivement cohérent avec ses positions précédentes, mais l'avis du Gouvernement est défavorable. L'amendement de M. Cinieri est peut-être moins cohérent avec les positions de son groupe, du moins – mais c'est évidemment votre droit, monsieur le député. J'ose, à mon tour, vous suggérer de retirer votre amendement.

**M. le président.** Madame Untermaier, maintenez-vous votre amendement ?

**Mme Cécile Untermaier.** Oui, monsieur le président.

**M. le président.** Monsieur Cinieri ?

**M. Dino Cinieri.** Monsieur le ministre, l'incohérence fait partie de l'être humain ! *(Sourires.)*

**M. le président.** Cela ne répond pas vraiment à ma question... *(Mêmes mouvements.)*

**M. Dino Cinieri.** Je retire mon amendement !

*(L'amendement n° 86 est retiré.)*

*(L'amendement n° 374 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir l'amendement n° 930.

**Mme Cécile Untermaier.** À la dernière phrase du quatrième alinéa de l'article, je vous propose d'écrire « Si l'organe délibérant décide d'un tel pacte, il l'adopte dans les neuf mois [...] », plutôt que « Si l'organe délibérant décide l'élaboration d'un tel pacte, il l'adopte dans les neuf mois [...] ».

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

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

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Sagesse ! *(Sourires sur les bancs du groupe LR.)*

*(L'amendement n° 930 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n° 461.

**M. Dino Cinieri.** La reconnaissance d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'intercommunalité en début de mandat est une bonne mesure si les modalités d'élaboration de ce pacte s'inscrivent dans un processus de dialogue et de concertation avec les communes et leurs élus.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Rien n'empêchera la consultation des conseils municipaux des communes membres. On peut même penser qu'elle sera inéluctable. C'est pourquoi nous avons conservé un délai d'élaboration de neuf mois. La procédure que vous préconisez serait trop longue et contraignante. Une fois encore, il faut laisser aux maires la liberté de s'organiser comme ils l'entendent.

Avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** La mesure proposée conduirait à alourdir la procédure. L'intérêt du caractère obligatoire de la conférence des maires est de faire en sorte que celle-ci se saisisse de l'élaboration du pacte de gouvernance. Cela étant, il est préférable, selon moi, de ne laisser qu'à l'organe délibérant, c'est-à-dire au conseil communautaire, le soin d'adopter in fine le pacte de gouvernance. Faire délibérer chaque conseil municipal créerait de la lourdeur là où nous visons la fluidité.

Demande de retrait ou avis défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Dino Cinieri.

**M. Dino Cinieri.** Je ne suis pas l'auteur de l'amendement ; je ne me permets donc pas le retirer.

*(L'amendement n° 461 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de sept amendements, n<sup>os</sup> 634, 83, 84, 375, 155, 1382 et 1587, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n<sup>os</sup> 84 et 375 sont identiques, de même que les amendements n<sup>os</sup> 155, 1382 et 1587.

La parole est à M. Erwan Balanant, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 634.

**M. Erwan Balanant.** Cet amendement d'appel – et même de provocation – propose de ramener de neuf à trois mois le délai d'élaboration du pacte de gouvernance.

Le délai de neuf mois paraît en effet très long au regard des six ans du mandat de l'EPCI, dont la durée d'exercice réel serait ainsi sensiblement réduite. Certes, trois mois, c'est court, et certainement irréaliste étant donné le délai de validation du pacte de gouvernance par les conseils municipaux, mais l'objet de mon amendement est d'inviter à la réflexion sur le processus d'élaboration du pacte de gouvernance. Dans l'idéal, ce processus devrait avoir lieu avant l'élection des conseillers municipaux. Il me paraît important, en effet, que les citoyens participent à l'élaboration du pacte de gouvernance et de l'organisation qui en découlera pour l'EPCI.

**M. Raphaël Schellenberger.** M. Balanant est philosophe !

**M. Erwan Balanant.** Je ne suis pas philosophe, je ne fais qu'énoncer une réalité.

En tout état de cause, le délai d'élaboration du pacte de gouvernance doit être réduit. Comment présenter le projet politique de l'intercommunalité au moment des élections municipales ? Voilà ce à quoi nous devons réfléchir.

**Plusieurs députés du groupe LR.** Vous n'avez jamais été maire !

**M. Erwan Balanant.** Non, mais j'ai été adjoint pendant douze ans !

**M. Sébastien Leclerc.** Ce n'est pas pareil !

**M. Erwan Balanant.** Ce n'est pas pareil, en effet.

**M. le président.** Chers collègues, je vous en prie, laissez M. Balanant s'exprimer.

**M. Erwan Balanant.** L'objectif est de permettre l'élaboration d'un projet politique dans chaque intercommunalité. En tant que citoyen, vous votez pour un programme politique, puis l'EPCI annonce la construction d'une piscine intercommunale dont vous n'avez jamais entendu parler ! Le pacte de gouvernance permet précisément la conception d'une politique intercommunale.

**M. le président.** La parole est à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 83.

**M. Dino Cinieri.** Il vise à préciser que la signature d'un pacte de gouvernance entre l'EPCI et les communes qui le constituent doit intervenir dans un délai de quatre mois après le renouvellement général des conseils municipaux.

**M. le président.** La parole est de nouveau à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 84.

**M. Dino Cinieri.** Il propose un délai de six mois, que je préférerais... (*Sourires.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir l'amendement identique n<sup>o</sup> 375.

**Mme Cécile Untermaier.** Le groupe Socialistes et apparentés propose un délai de six mois, c'est-à-dire un délai identique à celui dont disposent les EPCI pour établir leur règlement intérieur – je vous rejoins sur ce point, monsieur le ministre.

Neuf mois, c'est trop long. L'élaboration du pacte ne doit pas devenir une usine à gaz ; c'est un dossier dont il faut se saisir. Neuf mois pour établir un règlement intérieur ! Je ne sais pas dans quel délai nous avons élaboré celui de l'Assemblée nationale,...

**M. Raphaël Schellenberger.** Nous ne savons pas non plus, nous n'étions pas dans l'hémicycle !

**Mme Cécile Untermaier.** ...mais un délai aussi long n'est pas possible. Nous considérons, pour notre part, qu'un délai de six mois est raisonnable.

**M. le président.** La parole est à M. Robin Reda, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 155.

**M. Robin Reda.** Il tend au contraire à porter le délai de neuf à douze mois. J'ai cru comprendre, cependant, que je ne défendais pas la même ligne que les orateurs de mon groupe. Je vais donc retirer mon amendement. J'aimerais toutefois le défendre car il est l'un des rares, parmi les nombreux que j'ai déposés, à avoir été jugé recevable...

**M. le président.** Si vous le retirez, ne prenez pas la peine de le défendre, monsieur Reda.

**M. Robin Reda.** Laissez-moi ce plaisir, monsieur le président (*Sourires sur les bancs du groupe LR*), d'autant que deux amendements identiques vont ensuite être défendus.

Dès lors que le pacte de gouvernance est facultatif, un délai supérieur à neuf mois laisserait la possibilité à des communes qui n'en auraient pas adopté un de revenir sur leur décision. Gardons-nous de désespérer les élus locaux ! La décision d'élaborer un pacte de gouvernance pourrait survenir au cours de la première année de leur mandat, s'ils sont conquis par l'intercommunalité à l'usage.

**M. le président.** Après l'enthousiasme de Mme Untermaier, il y a donc eu le plaisir de M. Reda. Je me réjouis que ce projet de loi soit placé sous de tels auspices ! (*Sourires sur les bancs du groupe LR.*)

La parole est à M. Pierre Morel-À-L'Huissier, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1382.

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Inspiré par l'Assemblée des communautés de France, l'ADCF, experte en matière d'intercommunalité, il propose un délai de douze mois, plutôt que neuf, pour adopter le pacte de gouvernance.

**M. le président.** La parole est à Mme Anne Blanc, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1587.

**Mme Anne Blanc.** Il participe lui aussi à cette foire aux bonnes idées ! Puisque le pacte de gouvernance devra intégrer des questions aussi vastes que la mutualisation des services ou les aspects financiers, les élus doivent bénéficier d'un temps suffisant pour l'élaborer. L'amendement propose donc un délai maximum de douze mois, même si rien n'interdit d'aboutir en trois mois, comme l'a suggéré M. Balanant, ou en six ou neuf mois, comme d'autres l'ont proposé.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces amendements ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** M. Balanant a lui-même parlé de provocation à propos de son amendement. Je lui demande donc de bien vouloir le retirer. Franchement, un délai de trois mois est beaucoup trop court pour permettre d'agir.

Quant aux autres amendements, j'aimerais vous rappeler, mes chers collègues, que, lorsque des élections municipales ont lieu, il n'est pas rare que des recours contentieux soient déposés devant le tribunal administratif. J'ai le souvenir d'élections municipales partielles qui ont dû être organisées après l'annulation en juillet d'élections s'étant déroulées en mars.

Un délai de neuf mois paraît donc tout à fait adapté : il fixe l'échéance au 31 décembre de l'année en cours et permet d'assurer la lisibilité des politiques publiques. Demande de retrait ou avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Sur ce point, nous devons faire preuve de bon sens.

Les élus municipaux sont élus à la fin du mois de mars et prennent généralement leurs fonctions au mois d'avril. Fixer le délai à la fin du mois de décembre, c'est-à-dire à la fin de l'année civile en cours, a le mérite de la clarté et de la simplicité. M. le rapporteur a eu raison de rappeler le délai moyen qu'il faut au tribunal administratif – je ne parle pas du Conseil d'État ! – pour valider les élections municipales.

Notre objectif est avant tout de donner liberté et confiance. Or j'ai la faiblesse de penser que nous y parviendrons mieux si le délai est long que s'il est trop court. Que ce délai soit de neuf ou douze mois n'a sans doute pas grande importance pour le pacte de gouvernance, mais douze mois, c'est trop long pour le règlement intérieur. Or je tiens beaucoup à ce que le délai soit identique dans les deux cas. Si nous faisons autrement, nos collègues élus locaux risqueraient de nous prendre pour des fous !

Il me paraît donc préférable de maintenir un délai de neuf mois ; il constitue, en quelque sorte, un bon compromis. Nous le savons bien, chaque délai que l'on fixe emporte un effet de seuil. Il s'agit ici d'un délai moyen – qui est en outre le temps d'une grossesse : tout un symbole !

**Mme Cécile Untermaier.** Le pacte de gouvernance et le règlement intérieur : ce seront des jumeaux !

**M. le président.** La parole est à M. François Pupponi.

**M. François Pupponi.** Je crois également qu'un délai de neuf mois est un maximum. En effet, on peut espérer, à terme, que le pacte de gouvernance comportera une partie financière. Or s'il est voté un an après l'élection, ce sont deux budgets qui n'auront pu mettre en œuvre la solidarité financière. Un délai de neuf mois permettrait en revanche d'appliquer dès la première année, dans le cadre du premier budget de l'intercommunalité, les mesures décidées collectivement.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Me permettez-vous une note d'humour, chers collègues ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Nous vous le demandons !

**M. Charles de Courson.** Je suis favorable à un délai de neuf mois, mais quelle sera la sanction si le pacte de gouvernance n'est adopté qu'au bout de dix ou onze mois ? Aucune !

Ne nous battons donc pas sur les délais : ils sont indicatifs. À moins que M. le ministre ne nous affirme qu'au-delà de neuf mois, il ne sera plus possible d'adopter de pacte de gouvernance. Ce n'est pas ce que j'ai compris, mais peut-être M. le rapporteur et M. le ministre ont-ils des précisions à nous apporter sur le sujet.

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-Noëlle Battistel.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Pourquoi les députés du groupe Socialistes et apparentés ont-ils proposé un délai de six mois ? Les intercommunalités sont aujourd'hui en fin de mandat : de toute évidence, la période n'est pas propice aux engagements. Avec un délai de neuf mois, les élus vont être occupés à discuter du pacte de gouvernance et du fonctionnement de l'intercommunalité jusqu'en décembre 2020. Six mois nous paraissent préférables pour éviter l'inertie.

**M. Raphaël Schellenberger.** Il faut prendre les décisions importantes avant d'adopter le pacte de gouvernance ; comme ça, c'est fait !

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Ce délai est largement suffisant pour élaborer à la fois le règlement intérieur et le pacte de gouvernance.

**M. le président.** Monsieur Balanant, retirez-vous votre amendement ?

**M. Erwan Balanant.** Je le retire puisqu'il s'agissait d'un amendement d'appel : je l'ai dit, il n'est évidemment pas possible d'élaborer un pacte de gouvernance en trois mois.

Je veux redire, néanmoins, que, bien que nous ayons fait le choix d'un système dans lequel les conseillers communautaires ne sont pas élus au suffrage direct, nous devons bien, un jour ou l'autre, nous donner les moyens de concevoir des programmes politiques à l'échelle des intercommunalités. Dans les plus petites intercommunalités, il n'y a jamais de vision politique avant l'élection. Tel était le sens de mon amendement.

*(L'amendement n° 634 est retiré.)*

*(L'amendement n° 83 n'est pas adopté.)*

*(Les amendements identiques n°s 84 et 375 ne sont pas adoptés.)*

*(Les amendements identiques n°s 155, 1382 et 1587 ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Baudu, pour soutenir l'amendement n° 1588.

**M. Stéphane Baudu.** Il s'agit de prévoir, au cours de la phase d'élaboration du pacte de gouvernance, la saisine pour avis des conseils municipaux des communes membres des EPCI. En effet, le débat qui naîtra au sein des conseils municipaux permettra d'informer les élus et d'enrichir le pacte de gouvernance.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Il appartient à chaque EPCI d'associer comme il l'entend les conseils municipaux à l'élaboration du pacte de gouvernance. Le dispositif que vous proposez ne peut malheureusement être retenu : il alourdirait beaucoup l'élaboration du pacte de gouvernance. Demande de retrait, donc ; à défaut, avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Même avis.

**M. le président.** Souhaitez-vous retirer votre amendement, monsieur Baudu ?

**M. Stéphane Baudu.** Non, monsieur le président.

*(L'amendement n° 1588 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 319 de Mme Béatrice Descamps est défendu.

Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Dans ces conditions, avis défavorable.

*(L'amendement n° 319, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements identiques, n° 1266 rectifié et 1589 rectifié.

La parole est à M. Vincent Bru, pour soutenir l'amendement n° 1266 rectifié.

**M. Vincent Bru.** Je laisse Mme Blanc le défendre !

**M. le président.** La parole est donc à Mme Anne Blanc, pour soutenir l'amendement n° 1589 rectifié.

**Mme Anne Blanc.** Nous avons parlé du pacte de gouvernance et de son contenu, mais nous n'avons pas précisé que sa vocation était d'élaborer le projet de l'intercommunalité. Tel est l'objet de l'amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces amendements ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Il est en effet légitime de vouloir non seulement apporter de la fluidité au dispositif, mais aussi lui donner un sens. Je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Je suis toujours réservé quand on rend la loi trop bavarde. Je reconnais néanmoins que la précision proposée ne fait pas de mal. Sagesse favorable. *(Sourires.)*

**M. le président.** La parole est à M. François Pupponi.

**M. François Pupponi.** Sincèrement, je commence à m'y perdre. Nous avons voté un amendement au projet de loi de finances pour 2020 qui prévoit qu'une intercommunalité signataire d'un contrat de ville a l'obligation de signer un pacte financier avant le 31 décembre 2020, sous peine de sanction.

**M. Charles de Courson.** Et quelle sanction !

**M. François Pupponi.** Celle-ci consiste à verser aux communes concernées une DSC – dotation de solidarité communautaire – au moins égale à 50 % de l'évolution des ressources annuelles de l'EPCI. Ce n'est pas neutre !

Parallèlement – puisque l'on n'a pas voulu fusionner les deux mesures –, l'EPCI établira éventuellement un pacte de gouvernance, lequel aura, lui aussi, des aspects financiers : les amendements en discussion mentionnent « la mobilisation des ressources [...] financières nécessaires [à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques de l'EPCI] ». Il y aura donc deux documents, la même année, portant sur ces aspects. Pourquoi ne pas mutualiser ces différents dispositifs ? Il y aura, sinon, deux textes contradictoires et qui s'appliqueront en même temps. J'essaie de vous alerter sur cette incohérence juridique, mais personne n'en tient compte.

**M. le président.** La parole est à M. Raphaël Schellenberger.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je trouve ces amendements bavards. Ils proposent une définition du pacte de gouvernance, mais tout en restant flous.

**M. Stéphane Baudu.** Enrichissez-la !

**M. Raphaël Schellenberger.** Ce n'est pas une bonne chose d'être imprécis quand on écrit la loi, alors même que, en l'occurrence, les alinéas 6 et suivants sont clairs sur ce qu'est le pacte de gouvernance : il est indiqué que celui-ci peut prévoir la création de commissions spécialisées et de conférences territoriales des maires, les conditions dans lesquelles le président de l'EPCI peut déléguer au maire d'une commune membre l'engagement de certaines dépenses, etc. Le contenu du pacte est donc clair, et nous examinerons ensuite des amendements tendant à le préciser encore ; dans tous les cas, il porte sur la gouvernance. Or les amendements en discussion brouillent tout en y ajoutant la définition des « ressources humaines et financières ». Il y a là une confusion des genres. Sans rejoindre tout à fait M. Pupponi, il faut tout de même rappeler qu'un pacte de gouvernance a d'abord à préciser comment les décisions sont prises et non aux moyens de mettre celles-ci en œuvre.

**M. Pierre-Henri Dumont.** C'est vrai ! Il a raison !

**M. le président.** La parole est à M. Arnaud Viala.

**M. Arnaud Viala.** Je m'associe entièrement à ce que vient de dire mon collègue Schellenberger. Un pacte de gouvernance est là pour régler les façons de faire au sein de l'intercommunalité ; ici, on en arrive à un fourre-tout dans lequel les élus seraient contraints, dans le délai raccourci de neuf mois, d'évoquer tout un ensemble de sujets qui ne nécessiteraient pourtant pas un conventionnement initial. Ces amendements n'apportent rien, mais vont peut-être servir de creuset à des propositions émanant d'une foule de bureaux d'études qui vont se presser aux portillons des intercommunalités, a fortiori lorsque celles-ci seront pilotées par des élus inexpérimentés, pour leur faire élaborer des conventionnements sans aucun sens.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Je ne suis pas favorable à ces amendements sur le fond. En outre, ils posent un problème de rédaction : que signifient « les moyens de gouvernance » ? Je suppose que les auteurs ont voulu dire : « les règles de gouvernance ». Si vous y tenez, allez-y, je n'en ferai pas un drame, mais il n'est pas utile de voter semblables amendements.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Deux débats ont lieu en parallèle.

M. Pupponi a soulevé une question très importante à laquelle j'aimerais que l'on trouve une solution. Quiconque a été élu dans un EPCI concerné par un contrat de ville sait ce qu'il en est, même si je comprends que ceux qui n'y ont pas été confrontés ne saisissent pas clairement cet enjeu très spécifique qui a trait à la richesse et aux moyens alloués, sachant que, dans le même EPCI, une ou plusieurs communes peuvent entrer dans le cadre des QPV – les quartiers prioritaires de la politique de la ville – et être entourées de communes qui n'y sont pas. De telles situations sont toujours un peu délicates.

À ce stade, monsieur Pupponi, suivre votre argumentation poserait une difficulté d'ordre juridique car les délais relatifs aux contrats de ville sont fixés dans la loi de finances – vous aviez exprimé vos doutes à ce sujet en commission –, soit 2022 puisque ces contrats ont été prorogés de deux ans. En tout cas, ils ne sont pas inscrits dans le code général des collectivités territoriales.

**M. François Pupponi.** Maintenant si !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** On les retrouve dans le CGCT, mais ils figurent d'abord dans le CGI, le code général des impôts. Mais peu importe : le vrai sujet est de savoir comment faire pour que le pacte financier lié à un contrat de ville soit annexé au pacte de gouvernance.

**M. François Pupponi.** C'est le sens des amendements que je proposais !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Le ministère peut le faire par voie d'instruction au préfet, si vous le souhaitez, sans passer par la loi ; je le précise pour que ce soit inscrit au compte rendu publié au *Journal officiel*. Voilà ce que je vous propose et, même si je ne suis pas sûr que la proposition vous satisfasse complètement, vous avez vu que je m'efforce à chaque fois de le faire – ce qui me vaut parfois quelques ennuis, vous le savez.

**M. Charles de Courson.** Des noms ! (*Sourires.*)

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** De toute façon, on essaiera de trouver une solution au problème que vous évoquez.

J'en viens aux amendements eux-mêmes. Vous connaissez ma franchise, madame Blanc : ils ne sont pas indispensables. Vous-même d'ailleurs ne dites pas le contraire. (*Mme Anne Blanc approuve. – Exclamations sur plusieurs bancs du groupe LR.*)

**M. Pierre-Henri Dumont.** Donnez alors un avis défavorable !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Mais ils donneraient au pacte de gouvernance une base permettant de mieux comprendre ce que l'on veut y faire. Je n'ai en tout cas pas de raison de m'y opposer et je n'émet donc pas d'avis défavorable. D'où l'avis de sagesse.

**M. Frédéric Reiss.** Ils n'apportent rien !

**M. le président.** La parole est à Mme Anne Blanc.

**Mme Anne Blanc.** Je conçois bien que l'objet de mon amendement n'est pas l'enjeu majeur de ce texte. Néanmoins, il éclaire ce qu'est le pacte de gouvernance : il

s'agit à la fois de savoir comment on fait et pourquoi – pour servir les politiques publiques et la mission des élus, pour leur donner des moyens.

**M. Raphaël Schellenberger.** Un pacte de gouvernance ne définit pas des moyens mais des méthodes !

**Mme Anne Blanc.** Je propose donc ici de rappeler le sens du pacte de gouvernance, au-delà de ses modalités d'élaboration, pour en souligner l'intérêt.

**M. Raphaël Schellenberger.** Ce n'est pas la rédaction de votre amendement !

**M. le président.** La parole est à M. François Pupponi.

**M. François Pupponi.** Monsieur le ministre, il y a dix jours, dans cet hémicycle, votre ministre de tutelle, Mme Gourault, a fait voter un amendement qui supprime la référence au CGI en abrogeant le VI de l'article 1609 nonies C de ce code, tout en créant un nouvel article dans le CGCT. Quand le projet de loi aura été adopté, les intercommunalités concernées par un contrat de ville devront voter en même temps – à la même date ! – un pacte de gouvernance et un pacte financier. Et, en plus, les deux amendements en discussion demandent que l'on parle aussi des problèmes financiers dans le pacte de gouvernance ! J'essaie d'alerter sur le risque de bug juridique : il y aura deux articles du CGCT à la fois complémentaires et contradictoires.

**M. Pierre-Henri Dumont.** Il n'a pas tort.

**M. François Pupponi.** Réfléchissons, analysons, et essayons de ne faire qu'un seul article. J'ai tenté de l'expliquer en commission des lois, mais je n'ai pas été compris, et ce que j'essaie de vous expliquer maintenant : il va y avoir un bug !

**M. le président.** Je vais mettre aux voix les amendements, dont je rappelle qu'ils font l'objet d'un avis de sagesse de la commission et d'un avis de « sagesse favorable » du Gouvernement. (*Protestations sur les bancs du groupe LR.*) Mes chers collègues, s'il vous plaît ! Je reprends ici l'expression du ministre et je vous demande de bien vouloir la respecter.

(*Les amendements identiques n° 1266 rectifié et 1589 rectifié ne sont pas adoptés.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Anne Blanc, pour soutenir l'amendement n° 1591.

**Mme Anne Blanc.** On va certainement me dire encore que mon amendement n'est pas indispensable, puisqu'il propose d'apporter des précisions, mais il s'agit d'indiquer que la liste des thématiques du pacte de gouvernance énumérées à l'article 1<sup>er</sup> n'est pas exhaustive et qu'elle peut en intégrer aussi d'autres en fonction des territoires.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je n'imagine pas que le pacte de gouvernance puisse comporter des dispositions incohérentes avec son objet. En conséquence, demande de retrait. Sinon, l'avis serait défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** La rédaction de l'amendement tend à ne suivre qu'une logique rédactionnelle puisqu'il s'agit seulement d'ouvrir des perspectives pour compléter les dispositions prévues pour le pacte sans rien créer d'obligatoire. Avis de sagesse.

**M. le président.** Mme Blanc?...

**Mme Anne Blanc.** Je le retire.

*(L'amendement n° 1591 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Sylvie Charrière, pour soutenir l'amendement n° 1099.

**Mme Sylvie Charrière.** Mon amendement vise à rendre obligatoire, au sein des commissions spécialisées qui peuvent être créées par le pacte de gouvernance, la création d'une commission dédiée à la transparence de l'action publique locale.

Si je soulève ici cette question, c'est parce que je tiens particulièrement à souligner la nécessité d'améliorer la transparence des critères d'attribution des places en crèche.

J'avais proposé en commission un amendement en ce sens, visant à ce que chaque commune établisse des critères objectifs d'attribution des places et que lesdits critères fassent l'objet d'une délibération du conseil municipal, mais il a été malheureusement déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution. C'est pour moi totalement incompréhensible : la question a un lien direct avec ce projet de loi puisque celui-ci traite bien des pouvoirs du maire, du rôle des élus et de l'action publique locale.

Je ne crois pas, bien sûr, qu'il faille imposer d'en haut une liste nationale des critères d'attribution des places en crèche, en raison notamment du principe de libre administration des communes : au contraire, il faut laisser à ces dernières le libre choix de ces critères afin qu'elles puissent autant que possible répondre aux besoins du territoire. Mais je suis persuadée qu'il faut rendre ces critères partout transparents.

Une plus grande équité dans les critères d'attribution des places en crèche était d'ailleurs l'une des promesses du candidat Emmanuel Macron. En juin 2018, Mme la ministre Agnès Buzyn et Mme la secrétaire d'État Marlène Schiappa ont confié une mission interministérielle à Elisabeth Laithier, coprésidente du groupe de travail sur la petite enfance au sein de l'Association des maires de France, afin de rendre plus efficaces et plus transparents les critères d'attribution des places en crèches communales.

En effet, les élus se retrouvent parfois accusés, bien souvent injustement, de pratiquer à ce sujet au mieux du favoritisme, au pire du clientélisme. Être élu local est un magnifique engagement qu'il nous faut mettre en valeur, et c'est tout l'objet de ce projet de loi. Mais redonner du souffle à nos institutions et renouer le dialogue avec nos concitoyens, cela suppose aussi de pouvoir rendre des comptes. Et si, sans nul doute, les élus locaux administrent avec toute l'impartialité, la diligence, la dignité, la probité et l'intégrité que prescrit la charte de l'élu local, il faut parfois aller plus loin en formalisant ce contrat de confiance par des actions fortes et concrètes.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Madame Charrière, la question des places en crèche est un vrai problème. Néanmoins, malheureusement, le dispositif que vous proposez d'inscrire dans la loi, à savoir « une commission dédiée à la transparence de l'action publique locale », ouvre

un champ trop large et imprécis pour que je puisse donner un avis favorable à votre amendement. À défaut d'un retrait, l'avis serait donc défavorable.

*(L'amendement n° 1099, ayant reçu un avis défavorable du Gouvernement, est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à M. Vincent Bru, pour soutenir l'amendement n° 1267.

**M. Vincent Bru.** Il prévoit que le fonctionnement des conférences des maires soit fixé par le pacte de gouvernance. Celui-ci n'est pas obligatoire, mais quand il existe, il me semble que c'est lui qui devrait déterminer cet aspect plutôt que le règlement intérieur.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Défavorable : l'amendement rendrait le texte redondant. Il est donc inutile.

*(L'amendement n° 1267, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Sophie Mette, pour soutenir l'amendement n° 1362.

**Mme Sophie Mette.** Il vise à introduire davantage de démocratie et à permettre une réelle articulation entre la conférence des maires et le bureau de l'EPCI, ce qui assurerait une totale adhésion au projet communautaire. Il convient en effet, dans certains cas spécifiques, que tous les maires d'un EPCI soient associés à une prise de décision.

Les maires de petites communes, mieux représentés au sein de la conférence des maires, ne se sentiraient en outre plus marginalisés au sein de l'EPCI.

*(L'amendement n° 1362, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements, n°s 1513 et 376, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Rémy Rebeyrotte, pour soutenir l'amendement n° 1513.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Il tend à préciser quel pourrait être le rôle de conseil et d'orientation de la conférence des maires.

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir l'amendement n° 376.

**Mme Cécile Untermaier.** Très proche de l'amendement n° 1513, il vise à assurer une articulation logique entre la conférence des maires – ou, à défaut, le bureau – et le pacte de gouvernance passé avec l'intercommunalité.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements ?

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

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Il est défavorable, car les amendements tendent à créer une obligation. Toutefois, le fait de ne pas inscrire cette saisine dans la loi n'empêchera évidemment pas les élus, lorsqu'ils rédigeront leur pacte de gouvernance, d'y préciser toutes les obligations locales qu'ils voudront se donner. S'ils décident que, pour telle ou telle matière – budgétaire, urbanistique, etc. –, la conférence des

maires doit être saisie de plein droit de la délibération et émettre un avis, ils pourront le faire sans qu'il soit nécessaire de l'introduire par la voie légale.

On en revient ici à l'intérêt du dispositif, qui permet de s'adapter à la réalité territoriale : certains sujets seront considérés comme délicats et méritant une saisine de la conférence des maires dans certains EPCI, tandis qu'ils feront l'objet d'un large consensus dans d'autres territoires. Nous évoquions avec M. Pupponi la politique de la ville : une communauté d'agglomération dont une des villes compte un QPV, par exemple, pourra très bien inscrire dans son pacte de gouvernance que la conférence des maires doit être systématiquement consultée sur cette question. Selon moi, le système fonctionne très bien ainsi.

Je vous propose donc de retirer vos amendements, les demandes qu'ils contiennent étant, par bien des aspects, déjà satisfaites. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Rémy Rebeyrotte.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Je retire mon amendement, monsieur le président.

*(L'amendement n° 1513 est retiré.)*

**M. le président.** Votre amendement est-il maintenu, madame Untermaier ?

**Mme Cécile Untermaier.** Oui.

*(L'amendement n° 376 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de plusieurs amendements, n°s 352, 520, 580, 963, 1028, 1216, 1366 et 1124, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n°s 352, 520, 580, 963, 1028, 1216 et 1366 sont identiques.

La parole est à M. Olivier Damaisin, pour soutenir l'amendement n° 352.

**M. Olivier Damaisin.** Il vise à étendre la portée du pacte de gouvernance, lequel devrait déterminer le champ des décisions qui devront faire l'objet d'un vote à bulletin secret par l'organe délibérant de l'EPCI. Il apparaît en effet nécessaire, dans certaines hypothèses, de prévoir un tel vote, notamment lorsque ledit organe délibérant est amené à se prononcer sur certaines questions intéressant l'intercommunalité.

**M. le président.** La parole est à M. Sébastien Leclerc, pour soutenir l'amendement n° 520.

**M. Sébastien Leclerc.** Il a été rédigé par ma collègue Josiane Corneloup, à qui je souhaite un prompt rétablissement. Il s'agirait d'insérer, après l'alinéa 9, l'alinéa suivant : « Le pacte détermine les délibérations qui doivent faire l'objet d'un vote à bulletin secret. »

L'amendement vise à étendre la portée du pacte de gouvernance de sorte que celui-ci détermine aussi le champ des décisions qui devront faire l'objet d'un vote à bulletin secret par l'organe délibérant d'un EPCI. Il apparaît en effet nécessaire, dans certaines hypothèses, de prévoir un vote à bulletin secret, notamment lorsque ledit organe délibérant est amené à se prononcer sur certaines questions intéressant l'intercommunalité.

**M. le président.** La parole est à M. Raphaël Schellenberger, pour soutenir l'amendement n° 580.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je le retire au profit de l'amendement n° 579.

*(L'amendement n° 580 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Morel-À-L'Huisier, pour soutenir l'amendement n° 963.

**M. Pierre Morel-À-L'Huisier.** Je le retire, monsieur le président.

*(L'amendement n° 963 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n° 1028.

**M. Dino Cinieri.** Il vise à insérer, après l'alinéa 9, l'alinéa suivant : « Le pacte détermine les délibérations qui doivent faire l'objet d'un vote à bulletin secret. »

**M. le président.** La parole est à M. Rémy Rebeyrotte, pour soutenir l'amendement n° 1216.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Je le retire.

*(L'amendement n° 1216 est retiré.)*

**M. le président.** L'amendement n° 1366 de Mme Sophie Mette est défendu.

La parole est à M. Stéphane Peu, pour soutenir l'amendement n° 1124.

**M. Stéphane Peu.** Il reprend une préconisation de l'Association des maires ruraux de France et vise à étendre la portée du pacte de gouvernance, pour que ce dernier définit les décisions qui devraient faire l'objet d'un vote à bulletin secret. Je ne reviendrai pas sur la difficulté à prendre la parole ou les différences de poids qui peuvent exister entre les maires ou les élus locaux dans certaines intercommunalités. Le vote à bulletin secret nous apparaît comme un bon moyen, s'agissant de certaines questions définies à l'avance, de mettre toutes les parties sur un pied d'égalité.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements en discussion commune ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Nous avons déjà longuement évoqué le sujet : les règles relatives au vote à bulletin secret existent déjà. Elles sont définies à l'article L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que le vote à bulletin secret est obligatoire dans un moment important de l'installation des collectivités, à savoir les nominations. Il revient à chaque collectivité, quelle que soit sa nature, sa taille ou le caractère des femmes et des hommes qui la composent, de s'en tenir à cet article. Votre demande pourrait conduire, si l'on y accédait, à demander des votes à bulletin secret, même pour des délibérations faisant l'unanimité parmi les membres de l'organe délibérant.

Pour toutes ces raisons, je demande le retrait des amendements. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** J'avancerai un argument de fond et un argument de droit.

Sur le fond, d'abord, je trouve satisfaisantes les dispositions prévues par le CGCT qui déclenchent le vote à bulletin secret dans deux cas de figure : premièrement, pour toute nomination ou présentation d'un candidat – par exemple à une CAO, une commission d'appel d'offres –... ;

**Mme Cécile Untermaier.** Tout à fait.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** ...deuxièmement, lorsqu'un tiers des membres le réclament. Voilà pour le droit commun.

**Mme Cécile Untermaier.** Et cela fonctionne bien !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** L'argument de droit est quant à lui lié à l'article 1<sup>er</sup> : en abandonnant votre pouvoir législatif, vous vous rendriez coupables d'incompétence négative. Vous ne pouvez pas renvoyer à une délibération dans un conseil communautaire, même en le prévoyant dans le règlement intérieur ou dans le pacte de gouvernance, la prise de décisions qui dérogeraient entièrement à la loi. Une telle mesure serait, selon moi, inconstitutionnelle.

Pour ces raisons, je demande le retrait des amendements. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

**Mme Cécile Untermaier.** Je suis d'accord.

**M. le président.** La parole est à M. Sacha Houlié.

**M. Sacha Houlié.** J'ajouterai aux deux excellents arguments développés par M. le ministre un troisième ayant trait aux circonstances dans lesquelles ces votes interviendraient : un EPCI a généralement recours au vote à bulletin secret lorsque les choses ne s'y passent pas tout à fait bien. Le recours à ce mode de scrutin ne ferait ainsi qu'envenimer des débats qui dysfonctionnent déjà : voilà une raison supplémentaire de voter contre ces amendements.

*(L'amendement n° 352 est retiré.)*

*(Les amendements identiques n°s 520, 1028 et 1366 ne sont pas adoptés.)*

*(L'amendement n° 1124 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Morel-À-L'Huissier, pour soutenir l'amendement n° 532.

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Il vise à ajouter, après l'alinéa 9, l'alinéa suivant : « Le pacte prévoit les mutualisations dépassant le cadre territorial des entités qui la composent vis-à-vis des communes tiers, des établissements publics de coopération intercommunale et des pôles d'équilibres territoriaux et ruraux, pouvant être associés au processus de mutualisation défini par ledit pacte pour la réalisation d'un projet commun. »

L'objet de l'amendement consiste à favoriser le rapprochement des entités territoriales par la mutualisation de leurs moyens et compétences, en prenant en considération la réalité quotidienne des habitants et de leur bassin de vie, et non exclusivement celle du découpage territorial.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel.** Il est défavorable. On l'a évoqué plusieurs fois : liberté, liberté,...

**Mme Cécile Untermaier.** Chérie !

**M. Bruno Questel.** ...liberté – chérie, oui – quant au pacte de gouvernance. Accéder à votre demande reviendrait à circonscrire un seul aspect de la politique intercommunale au contenu contraignant du pacte de gouvernance.

Demande de retrait. À défaut, avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Je perçois bien l'intérêt de votre amendement, monsieur Morel-À-L'Huissier, mais une telle mesure me semble difficile à inscrire dans la loi. Le pacte de gouvernance a vocation à régir les relations entre l'intercommunalité et ses communes membres. S'il émet quelque vœu pieux de relation de bonne intelligence ou de coopération avec les entités voisines, ce vœu peut figurer dans le pacte de gouvernance sans qu'il soit besoin de créer de base légale. Créer une base légale conduirait à inscrire dans un pacte de gouvernance des dispositions qui pourraient ne pas être synallagmatiques...

**M. Raphaël Schellenberger.** Pas mal !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** ...et dont la force contraignante ne s'étendrait pas à l'intercommunalité voisine, ce qui me paraîtrait délicat. Ce serait comme vouloir forcer une coopération pour un équipement scolaire : si l'intercommunalité voisine ne délibère dans le même sens et n'inscrit pas la même disposition dans son pacte de gouvernance, la coopération ne peut pas fonctionner.

En outre, d'autres outils juridiques existent, comme les schémas de mutualisation, les délibérations de coopération prises en miroir, ou encore les ententes territoriales. En l'espèce, en adoptant votre amendement, nous introduirions dans le pacte de gouvernance un élément dont la portée excéderait le territoire de l'EPCI concerné.

Je vous demande donc de retirer votre amendement, au bénéfice d'une liberté locale qui ne créera pas de troubles particuliers. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

**M. le président.** L'amendement est-il retiré, monsieur Morel-À-L'Huissier ?

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Les arguments du ministre étant prégnants, je le retire.

*(L'amendement n° 532 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à M. Raphaël Schellenberger, pour soutenir l'amendement n° 579.

**M. Raphaël Schellenberger.** Amendement qui n'a absolument aucun caractère synallagmatique, monsieur le président. *(Sourires.)*

Lorsque j'ai présenté cette proposition en commission, elle concernait la conférence des maires. L'amendement étant tombé par le jeu des mécanismes légistiques, le Gouvernement m'a suggéré qu'il serait plus pertinent de le faire porter sur le pacte de gouvernance. Je l'ai donc repositionné.

L'objectif consiste à permettre, au-delà des règles de gouvernance, lesquelles sont finalement assez peu contraignantes, de fixer dans le pacte de gouvernance des règles contraignantes pour l'exercice d'une compétence spécifique. Je songe – au hasard – à une communauté de communes ou à une communauté d'agglomération qui déciderait d'exercer la compétence en matière de PLUI, mais dont les membres

voudraient conserver des garanties quant à la façon dont les décisions intéressant les communes ou certains territoires seront prises.

Lors de la discussion sur les modalités du transfert d'une compétence, l'EPCI pourrait ainsi se contraindre sur la façon d'exercer ladite compétence. Tel est le sens de cet amendement, qui me semble favorable à l'instauration d'une relation de confiance et conforme à la vision tocquevillienne selon laquelle une collectivité peut décider localement de s'organiser comme elle le souhaite pour exercer une compétence.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Votre amendement me gêne, monsieur Schellenberger : si j'en fais une lecture attentive – ce à quoi je m'emploie –, je constate qu'il tend à confier au pacte de gouvernance le soin de déterminer les conditions d'exercice d'une compétence transférée. Mais la compétence, une fois transférée à l'EPCI qui en devient donc pleinement responsable, doit être exercée, tout simplement. Je crains qu'en évoquant les notions de contrainte et d'exercice durable de cette compétence, vous ne mettiez en œuvre une logique qui conduirait certains élus à sortir du cadre de la loi – car tout est toujours possible dans notre belle humanité.

Par conséquent, je vous demande de retirer votre amendement, qui n'est pas applicable en l'état. À défaut, j'émets un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Je comprends bien la logique visant à établir une différenciation intracommunautaire – telle est au fond l'idée qui sous-tend votre amendement. Certaines possibilités existent déjà : le verrou – ou le robinet, c'est selon – de l'intérêt communautaire permet cette différenciation pour certains équipements, même si elle n'est pas toujours possible pour les politiques publiques de services.

Toutefois, la rédaction de l'amendement pose problème. Ce n'est du reste pas un reproche : après avoir essayé de vous aider dans cette tâche puisque nous sommes convaincus sur le fond, nous non plus ne parvenons pas à trouver de rédaction juridique qui convienne parfaitement. Toujours est-il que, pratiquement, la rédaction proposée permettrait à un conseiller communautaire de déroger à la loi.

**Mme Cécile Untermaier.** C'est ce que je dis !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** On peut avoir été élu local ou l'être encore, mais vous êtes avant tout législateur et, de ce point de vue, il est tout de même difficile d'imaginer un pouvoir de dérogation à la loi. Quand un tel pouvoir existe, il est, comme vous le savez, très encadré. Or ce n'est pas le cas dans l'amendement ainsi rédigé, qui peut concerner à peu près n'importe quelle compétence parmi celles que la loi, dans de nombreux codes, organise conformément aux décisions que vous, législateur, pour toutes sortes de raisons, avez prises en matière de politiques publiques. Ainsi, une seule délibération pourrait mettre à bas tout cet édifice !

Plus généralement, il est difficile d'écrire la différenciation, a fortiori sans révision constitutionnelle.

Je demande donc le retrait de cet amendement, que je considère pour ma part comme un amendement d'appel – je le répète, quant au fond, le Gouvernement est tout à fait enclin à s'engager sur cette voie.

**M. le président.** Monsieur Schellenberger, retirez-vous l'amendement ?

**M. Raphaël Schellenberger.** Je ne suis pas tout à fait d'accord avec la lecture de M. Questel. En effet, la seconde phrase de l'amendement précise bien que les règles sont « définies lors du transfert » de compétence.

Je conçois que les termes « contraignante et durable » puissent soulever une difficulté, mais il peut arriver que, dans un EPCI où le transfert d'une compétence n'est pas obligatoire – pensons au PLUI –, et où des maires et un président d'intercommunalité décident de travailler ensemble au nom d'un intérêt supérieur du territoire tout en conservant certaines garanties qui peuvent ne tenir qu'à la confiance qui règne entre ces élus, il faille pouvoir figer cette garantie. Ainsi, un président d'EPCI ne peut aujourd'hui pas s'engager à recueillir systématiquement l'avis favorable d'une commune avant de modifier les règles d'urbanisme qui la concernent, alors que cela pourrait être particulièrement nécessaire.

L'amendement ne me semble donc pas si déséquilibré. De fait, il ne vise pas n'importe quelle compétence, mais une compétence précise et au moment de son transfert. L'intention en est claire ; je le maintiens donc.

*(L'amendement n° 579 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Baudu, pour soutenir l'amendement n° 1269.

**M. Stéphane Baudu.** La délégation de tout ou partie d'une compétence existe dans le code général des collectivités territoriales, notamment dans le sens descendant, par exemple d'une région ou des départements vers un EPCI.

L'amendement tend à permettre, dans le cadre du pacte de gouvernance, d'ouvrir le débat pour rendre possible le transfert de tout ou partie d'une compétence de l'EPCI en direction d'une ou plusieurs communes. Ce dispositif, semblable du reste à celui que propose le ministre s'agissant des compétences eau et assainissement, pourrait rapidement être discuté et décidé par l'EPCI et les communes dès lors que toutes les parties en seraient d'accord, et serait en outre doublement sécurisé par l'instauration du pacte de gouvernance et par la convention, comme pour la compétence eau et assainissement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Monsieur Baudu, si je suis votre logique, le pacte de gouvernance pourrait prévoir qu'un établissement de coopération intercommunale redélegue, dans le sens descendant, l'ensemble de ses compétences aux communes qui le composent. L'application sur le terrain de tels dispositifs représenterait un vrai risque. Je suis donc contraint d'émettre un avis défavorable à cet amendement – malheureusement, car il soulève une vraie question, celle de l'équité du fonctionnement des EPCI dans les territoires.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Je constate que cet amendement a été cosigné par l'ensemble des membres du groupe MODEM, mais Jacqueline Gourault n'y est pas favorable. Avis défavorable, donc.

**M. Raphaël Schellenberger.** Si Mme Gourault est contre... *(Exclamations sur quelques bancs du groupe LR.)*

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Monsieur le ministre, c'est un argument d'autorité! Je ne savais pas que les ministres avaient autorité sur les groupes parlementaires.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Celle dont nous parlons a autorité sur moi, en tout cas! (*Sourires.*)

**M. Charles de Courson.** Nous sommes en train de réinventer une intercommunalité à fiscalité propre qui est un SIVOM à la carte. Nous sommes en pleine contradiction.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** On n'arrête pas!

**M. Charles de Courson.** On ne peut pas accepter un tel amendement, qui vide le texte de son principe. J'y reviendrai tout à l'heure à propos d'autres propositions qui ne tiennent pas non plus la route.

Comment nos collègues pensent-ils pouvoir financer une intercommunalité par des impôts qui ont le même taux pour tous les contribuables de la communauté de communes et redéléguer une compétence financée par l'impôt? Faudra-t-il reverser le coût du service? Il s'agirait alors d'une convention de délégation ou d'une sorte de concession. Ne mettons pas le doigt dans un tel système!

*(L'amendement n° 1269 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Rémy Rebeyrotte, pour soutenir l'amendement n° 1232.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Cet amendement me paraît important. Au cours du grand débat a été évoqué à plusieurs reprises le fait que d'anciens « chefs-lieux » de communauté de communes qui avaient dû rejoindre des communautés plus importantes ou s'agglomérer l'avaient souvent fait au profit de la ville centre et au détriment du maintien de services communautaires à proximité sur le territoire. Ce point est l'un des irritants de la loi NOTRe: des communes qui ont un rôle central et qui disposaient de services communautaires ne sont plus reconnues comme des pôles de grande importance au sein de leur territoire.

Il me semble donc important que l'on puisse définir, dans le pacte de gouvernance, où se situent les pôles de services communautaires, comment s'organise le service communautaire dans le territoire, notamment pour les grandes intercommunalités, et où s'applique, pour ainsi dire, le principe de subsidiarité au sein de la communauté, étant donné que tout n'a pas nécessairement vocation à remonter vers le centre.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Monsieur Rebeyrotte, je ne peux émettre qu'un avis défavorable à votre amendement. En effet, le pacte de gouvernance n'est pas le programme politique de la majorité du moment au sein de l'établissement public de coopération intercommunale.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Ah non?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Il s'agit de restituer aux maires, au sein de l'intercommunalité, la capacité d'assurer la bonne mise en œuvre de celle-ci sur le territoire communal. En l'occurrence, la situation des pôles que vous évoquez est souvent fixée par les documents d'urbanisme – PLUI ou schémas de cohérence territoriale.

Enfin, le dispositif que vous proposez pourrait certes avoir sa pertinence, mais votre amendement tend à ce qu'il soit fixé lors de l'élaboration du pacte de gouvernance, c'est-à-dire en début de mandat, alors que c'est en cours de mandat, au bout de quelques années, qu'on peut constater, par exemple, la nécessité de modifier une organisation.

Pour toutes ces raisons, avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Ce n'est pas là le rôle du pacte de gouvernance, qui est destiné à régir les relations politiques, administratives et, le cas échéant, financières entre les communes dans le cadre de l'EPCI, de l'EPCI avec les communes ou des communes avec l'EPCI. Un autre document, le règlement intérieur, précise le fonctionnement, en droit, des assemblées délibérantes – conseil communautaire, commissions communautaires et, à la rigueur, mais dans une bien moindre mesure, conférence des maires. Un troisième texte, les statuts de l'intercommunalité, précise les compétences facultatives qui ont été prises, l'intérêt communautaire et le mode de fonctionnement associé à celui-ci. Le conseil communautaire vote ensuite différents documents stratégiques, qui sont du reste ceux que vous inscrivez dans la loi – PLUI ou SCOT s'il y a lieu, et d'autres encore, comme le PADD, le projet d'aménagement et de développement durable.

Je ne pense donc pas que les questions dont il s'agit dans l'amendement relèvent du pacte de gouvernance proprement dit. Si nous ne voulons pas que les élus se perdent dans tout ce que nous sommes en train d'imaginer, nous devons faire coïncider un document, un outil et une mission. Le pacte de gouvernance, je le répète, traduit la relation politique, administrative et, parfois financière – mais dans une moindre mesure – entre les maires, l'intercommunalité, les conseillers communautaires et les conseillers municipaux. De l'extérieur, cela peut sembler bizarre, car il s'agit en fait souvent des mêmes personnes, mais il faut néanmoins fluidifier ces relations. Les pôles, en revanche, renvoient à d'autres documents stratégiques qui relèvent du conseil communautaire.

Je demande donc le retrait de cet amendement, pour nous éviter de mettre le doigt dans d'autres mécanismes. Pourquoi, à ce compte, ne parlerions-nous pas des compétences dans le pacte de gouvernance? Mais si nous le faisons, où nous arrêterions-nous?

*(L'amendement n° 1232 est retiré.)*

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements identiques, n°s 1268, 1394 et 1573.

La parole est à M. Vincent Bru, pour soutenir l'amendement n° 1268.

**M. Vincent Bru.** Il vise à faire évoluer la parité entre femmes et hommes au sein des EPCI. Celle-ci a beaucoup évolué car, grâce au mode de scrutin, les conseils des communes de plus de 1 000 habitants comptent désormais le même nombre de femmes et d'hommes. C'est également le cas pour les régions et, depuis une date plus récente, pour les conseils départementaux, avec les binômes. Pour les EPCI, il est difficile d'assurer cette parité, du fait du mode de désignation des membres des conseils communautaires.

L'amendement tend donc à ce que, dans le pacte de gouvernance, qui est facultatif, puissent être définis des objectifs d'amélioration de la parité entre femmes et hommes au sein des organes de gouvernance – je précise à ce propos que ce dernier mot doit être écrit au singulier, et non pas au pluriel, comme c'est le cas par erreur dans le texte de l'amendement –, et même des commissions de l'établissement public.

Il s'agit donc, non pas d'imposer la parité – ce qui est impossible –, mais de susciter la réflexion sur les moyens d'y tendre progressivement, conformément au second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution.

**M. le président.** La parole est à M. Sacha Houlié, pour soutenir l'amendement n° 1394.

**M. Sacha Houlié.** Nous avons accompli un grand progrès en commission en abaissant le seuil de déclenchement du scrutin de liste pour les communes de moins de 500 habitants, ce qui permettra à ces communes de disposer de listes paritaires. Le présent amendement tend à permettre de franchir une nouvelle étape en laissant la possibilité d'inscrire dans le pacte de gouvernance la faculté, pour les EPCI, d'assurer la parité au sein de leurs instances. J'espère qu'ils se saisiront de ce nouvel outil. On constate en effet aujourd'hui que les conférences des maires et les bureaux communautaires peuvent parfois manquer de représentation féminine. C'est ce à quoi nous voulons remédier en inscrivant dans la loi un tel dispositif.

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Baudu, pour soutenir l'amendement n° 1573.

**M. Stéphane Baudu.** Cet amendement identique tend lui aussi donner un signal fort en faveur de la parité au sein des EPCI. Nos discussions ont montré qu'il serait difficile de réaliser des avancées significatives en la matière au cours des prochaines années par le biais du scrutin de liste paritaire. En revanche, sur le fondement du volontariat, dans le cadre d'un pacte de gouvernance facultatif, nous pouvons ouvrir le débat et faire en sorte que les EPCI et toutes les instances qui en dépendent se prennent en main.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Avis favorable à ces trois amendements. Lors de la préparation de ce projet de loi, j'ai eu l'occasion d'effectuer plusieurs déplacements dans les circonscriptions de plusieurs d'entre vous, notamment dans celle de notre collègue Leclabart, dans la Somme. J'ai pu y mesurer combien il importe d'ouvrir le débat sur la parité au sein des instances des EPCI, notamment dans le cadre du pacte de gouvernance, afin de préparer les esprits aux étapes de 2026 et à celles qui suivront, pour une bonne application des règles de parité que nous instaurerons et qui devront être déployées au sein de ces établissements.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Même avis.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Henri Dumont.

**M. Pierre-Henri Dumont.** Cet amendement ne sert guère qu'à vous donner bonne conscience. En effet, il permet d'engager une réflexion sur la parité mais, dans la réalité, s'il y a dans un EPCI un seul délégué par commune et si, dans le cas par exemple de petites communes adossées à de grandes villes, ces délégués sont majoritairement des hommes ou des femmes, ou même en cas de nombre impair, la parité

ne sera pas possible. Le mécanisme que vous entendez mettre en œuvre dépend non pas de l'élection des membres du comité communautaire mais, avant tout, des différentes élections municipales qui, sur le fondement du vote et du fléchage des délégués communautaires, délégueront telle ou telle personne en fonction non de son sexe, mais de sa compétence.

Votre amendement est donc un amendement d'appel, qui ne fait qu'alourdir le texte. Je le répète, il vous donne bonne conscience, mais ne sert pas à grand-chose.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** C'est un amendement pour se faire plaisir ! De fait, vous écrivez dans votre amendement que le pacte « peut prévoir » les objectifs ; si l'on veut qu'il le fasse, il faudrait écrire qu'il les « prévoit ».

**M. Rémy Rebeyrotte.** Ce n'est pas obligatoire !

**M. Charles de Courson.** Car il peut déjà les prévoir : il est inutile de l'écrire.

Deuxièmement, il en va de l'engagement politique comme de l'amour : je préfère les preuves aux grandes déclarations. Il est vrai que nous nous heurtons à des problèmes concrets. Si le bureau de mon intercommunalité compte de nombreuses femmes, il a fallu insister auprès de certaines d'entre elles pour qu'elles le rejoignent. Mais cela fait partie du travail qui nous incombe au sein des intercommunalités.

Cet amendement n'a aucune portée. Tous les parlementaires le voteront par crainte qu'on dise qu'ils n'aiment pas les femmes – ce qui n'est pas mon cas ! (*Sourires sur les bancs du groupe LR.*) Je peux vous l'assurer. C'est d'ailleurs une femme – que j'ai eu un peu de mal à convaincre – qui m'a succédé à la mairie de Vanault-les-Dames. En votant pour cet amendement, on se fait plaisir, ça ne mange pas de pain.

**M. le président.** La parole est à Mme Géraldine Bannier.

**Mme Géraldine Bannier.** Moi qui suis une femme, élue locale, je suis très favorable à cet amendement. Certes, des femmes sont élues maires. Malheureusement, au sein des conseils communautaires, rien n'empêche que les vice-présidents et le président soient tous des hommes, et c'est ce qui arrive en réalité. Je viens d'une communauté de communes qui compte onze hommes parmi ses vice-présidents ! (*Exclamations sur les bancs du groupe LR. – Applaudissements sur les bancs du groupe SOC. – Mme Anne Blanc applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Sacha Houlié.

**M. Sacha Houlié.** Le débat sur l'articulation entre niveau de compétences et appartenance sexuelle est éculé. Nous avons encore des progrès à accomplir concernant la place des femmes au sein des EPCI – au-delà même de leur présence au sein du bureau communautaire, cela concerne par exemple les présidences de commissions.

Même si ce que prévoit cet amendement est purement déclaratif et dépend du bon vouloir des communes – puisqu'il a été décidé que le pacte de gouvernance serait lui-même facultatif – il s'agit d'une belle avancée, qui complète celle que nous permettons à l'article 11 bis A.

(*Les amendements identiques n°s 1268, 1394 et 1573 sont adoptés.*)

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

#### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**M. le président.** Prochaine séance, ce soir, à vingt et une heures trente :

Suite de l'examen du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

La séance est levée.

*(La séance est levée à vingt heures.)*

*Le Directeur du service du compte rendu de  
la séance de l'Assemblée nationale*

SERGE EZDRA