

N° 546

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juin 2018

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale,*

Par M. Mathieu DARNAUD,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

Sénat : 466, 539 et 547 (2017-2018)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	7
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	9
<b>I. UNE AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES</b> .....	10
<b>II. LES PRÉMICES D'UNE REVITALISATION DE L'ÉCHELON COMMUNAL</b> .....	12
<b>A. UN ENCOURAGEMENT À LA CRÉATION DE COMMUNES NOUVELLES</b> .....	13
<b>B. L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS DE LA COOPÉRATION         INTERCOMMUNALE</b> .....	14
<b>III. DES PROPOSITIONS POUR DONNER CORPS À LA COMPÉTENCE         DÉPARTEMENTALE DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE</b> .....	15
<b>IV. LA POURSUITE DE LA DÉCENTRALISATION EN FAVEUR DES RÉGIONS</b> .....	17
<b>V. LES PREMIERS PAS D'UNE RÉNOVATION DES CONDITIONS D'EXERCICE         DES MANDATS LOCAUX</b> .....	19
<b>VI. DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES AU BON FONCTIONNEMENT DES         COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	20
<b>A. L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES         DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	20
<b>B. LA PARTICIPATION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION         INTERCOMMUNALE À FISCALITÉ PROPRE À DES GROUPEMENTS DE         COMMANDES</b> .....	21
<b>C. L'ÉLECTION DU MAIRE PAR UN CONSEIL MUNICIPAL INCOMPLET</b> .....	21
<b>D. L'EXTENSION DU MÉCANISME DES FONDS DE CONCOURS</b> .....	21
<b>E. LA SUBDÉLÉGATION DE LA GESTION DES TRANSPORTS SCOLAIRES</b> .....	21
<b>F. LA NOTIFICATION DES ATTRIBUTIONS AU TITRE DE LA DOTATION         GLOBALE DE FONCTIONNEMENT</b> .....	22
<b>G. L'INSTAURATION D'UN DROIT DE TIMBRE EN MATIÈRE D'AUTORISATIONS         D'URBANISME</b> .....	22
<b>H. UN AMÉNAGEMENT DES RÈGLES APPLICABLES AUX FINANCEMENTS         CROISÉS AU BÉNÉFICE DES PETITES COMMUNES</b> .....	23

EXAMEN DES ARTICLES .....	25
<b>TITRE I<sup>ER</sup> CRÉER UNE AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION DES TERRITOIRES</b> .....	25
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> <b>Missions et statut de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires</b> .....	25
• <i>Article 2</i> <b>Champ d'intervention de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires</b> .....	26
• <i>Article 3</i> <b>Possibilité pour l'Agence nationale pour la cohésion des territoires de créer des filiales et de détenir des participations dans des organismes intervenant dans son domaine de compétence</b> .....	26
• <i>Article 4 (supprimé)</i> <b>Possibilité pour l'Agence nationale pour la cohésion des territoires de promouvoir à l'étranger l'expertise française en matière d'aménagement et de développement équilibré des territoires</b> .....	26
• <i>Article 5</i> <b>Composition du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires</b> .....	27
• <i>Article 6</i> <b>Recettes de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires</b> .....	27
• <i>Article 7</i> <b>Renvoi à un décret en Conseil d'État pour déterminer l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires</b> .....	27
<b>TITRE II DEMOCRATISER L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ET EN RENFORCER L'EFFICACITÉ</b> .....	28
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> CONFORTER LA COMMUNE, CELLULE DE BASE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE</b> .....	28
• <i>Article 8 (supprimé)</i> (art. L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales) <b>Dispositions transitoires relatives à la représentation des communes nouvelles au sein des conseils communautaires</b> .....	28
• <i>Article 9</i> (art. L. 5211-17-1 à L. 5211-17-4 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) <b>Exercice territorialisé des compétences intercommunales</b> .....	32
• <i>Article 10</i> (art. L. 5211-19-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) <b>Droit de retrait d'un groupe de communes contiguës, membres d'un établissement public de coopération à fiscalité propre, pour constituer un nouvel établissement</b> .....	36
• <i>Article 11</i> (art. L. 5211-18, L. 5211-45-1 [nouveau], L. 1111-10, L. 2336-3, L. 5210-1-2, L. 5111-6, L. 5211-41-3, L. 5212-27 et L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales ; art. L. 300-6-1 du code de l'urbanisme ; art. 1465 A du code général des impôts) <b>Liberté de la coopération intercommunale</b> .....	40
• <i>Article 11 bis (nouveau)</i> (art. L. 238, L. 255-2 à 255-4 [abrogés] et L. 429 du code électoral) <b>Suppression de l'obligation de déclaration des candidatures aux élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants</b> .....	45
<b>CHAPITRE II AFFERMIR LE DÉPARTEMENT DANS SA MISSION DE GARANT DE LA SOLIDARITÉ TERRITORIALE</b> .....	47
• <i>Article 12</i> (art. L. 1111-10 et L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales) <b>Extension du champ des investissements dans le secteur marchand auxquels peuvent contribuer les départements</b> .....	47
• <i>Article 13 (supprimé)</i> (art. L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales) <b>Extension du champ de l'ingénierie départementale</b> .....	51

• <i>Article 14</i> (art. L. 3231-7 du code général des collectivités territoriales)	
<b>Participations des départements au capital des sociétés d'économie mixte et des sociétés publiques locales exerçant des activités d'aménagement</b> .....	57
• <i>Article 15</i> (art. L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales)	
<b>Élargissement de la compétence des départements en matière d'aides aux filières agricoles, forestières et halieutiques</b> .....	64
• <i>Article 16</i> (art. L. 3211-1-1 du code général des collectivités territoriales) <b>Schéma départemental de la solidarité territoriale</b> .....	66

**CHAPITRE III POURSUIVRE LA DÉCENTRALISATION EN FAVEUR DE LA RÉGION** .....

• <i>Article 17</i> (art. L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales ; art. L. 5311-3, L. 5311-3-1, L. 5312-3, L. 5312-4, L. 5312-10, L. 6123-3 et L. 6123-4 du code du travail) <b>Compétences des régions en matière d'emploi, d'apprentissage et de formation professionnelle</b> .....	70
• <i>Article 18</i> (art. L. 123-1, L. 211-7, L. 214-2, L. 232-1, L. 614-3 [abrogé], L. 671-1, L. 681-1, L. 683-1, L. 683-2, L. 684-1, L. 684-2, L. 711-1, L. 711-4, L. 711-6, L. 718-5 et L. 752-1 du code de l'éducation, art. L. 812-1 du code rural et de la pêche maritime) <b>Renforcement des compétences des régions en matière d'enseignement supérieur</b> .....	79

**CHAPITRE IV AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX** .....

• <i>Article 19</i> (art. L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales) <b>Extension de garanties statutaires aux conseillers communautaires des communautés de communes</b> .....	84
• <i>Article 20</i> (art. 432-12 du code pénal) <b>Définition de la prise illégale d'intérêts</b> .....	88
• <i>Article 20 bis (nouveau)</i> (art. L. 2121-19, L. 3121-20 et L. 4132-20 du code général des collectivités territoriales) <b>Séances réservées aux questions orales posées par l'opposition</b> .....	90
• <i>Article 20 ter (nouveau)</i> (art. L. 1621-3 et L. 2123-12-1 du code général des collectivités territoriales) <b>Droit à la formation des élus locaux</b> .....	90
• <i>Article 20 quater (nouveau)</i> (art. L. 3313-1 et L. 4313-1 du code général des collectivités territoriales) <b>Publicité de l'état récapitulatif des subventions attribuées par les départements et les régions</b> .....	91
• <i>Article 20 quinquies (nouveau)</i> (art. L. 5211-46 du code général des collectivités territoriales) <b>Transmission dématérialisée du procès-verbal de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre aux conseillers municipaux des communes membres</b> .....	93
• <i>Article 20 sexies (nouveau)</i> (art. L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales) <b>Indice de référence pour la détermination des indemnités de fonction des maires</b> .....	94

**CHAPITRE V PROCÉDER AUX AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES AU BON FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE**.....

• <i>Article 21</i> (art. L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales)	
<b>Assouplissement des conditions de mise en œuvre des délégations de compétences</b> ....	95
• <i>Article 21 bis (nouveau)</i> (art. L. 5211-4-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) <b>Participation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à des groupements de commandes</b> .....	99

---

• Article 21 <i>ter</i> (nouveau) (art. L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales) <b>Élection du maire et de ses adjoints par un conseil municipal incomplet</b> .....	101
• Article 21 <i>quater</i> (nouveau) (art. L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales) <b>Coordination</b> .....	103
• Article 21 <i>quinquies</i> (nouveau) (art. L. 5212-26-1 et L. 5722-12 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) <b>Fonds de concours entre un syndicat de communes ou un syndicat mixte de gestion forestière et ses membres</b> .....	103
• Article 22 (art. L. 3111-7 du code des transports) <b>Subdélégation par les départements de la compétence en matière de transports scolaires</b> .....	106
• Article 23 (art. L. 1613-5-1 A [nouveau] et L. 1613-5-1 du code général des collectivités territoriales) <b>Délai de notification des attributions individuelles au titre de la dotation globale de fonctionnement</b> .....	110
• Article 24 (art. L. 422-8 et L. 423-2 [nouveau] du code de l'urbanisme) <b>Droit de timbre en matière d'autorisations d'urbanisme</b> .....	112
• Article 25 (nouveau) (art. L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales) <b>Modification du seuil minimal de participation d'une petite commune maître d'ouvrage à une opération d'investissement</b> .....	115
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	119
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES</b> .....	147
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	149

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le **mercredi 6 juin 2018**, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. Mathieu Darnaud, rapporteur**, et établi son texte sur la proposition de loi n° 466 (2017-2018) relative à l'**équilibre territorial** et à la **vitalité de la démocratie locale**. **M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis** de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, a participé à la réunion.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur, a indiqué que cette proposition de loi avait pour objet d'apporter divers **ajustements** aux précédentes réformes territoriales pour remédier à des dysfonctionnements récurrents, **sans bouleverser une nouvelle fois l'architecture des institutions locales**. Il a estimé urgent de rendre aux élus locaux des marges de manœuvre qui leur font aujourd'hui défaut, **le droit en vigueur se révélant d'une excessive rigidité**.

La commission a adopté **35 amendements et sous-amendements** afin de compléter le texte ou d'en retrancher des dispositions superflues ou prématurées, dont **16 de son rapporteur** et **5 amendements présentés par le rapporteur pour avis** au nom de sa commission.

### **• La création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires**

L'examen du titre I<sup>er</sup>, relatif à la création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires chargée de contribuer au développement économique et social durable des territoires ruraux et périurbains, a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. À son initiative, plusieurs précisions ont été apportées aux missions, à l'organisation et au fonctionnement de l'agence.

### **• La revitalisation de l'échelon communal et l'assouplissement des conditions de la coopération intercommunale**

La commission n'a pas souhaité maintenir les dispositions visant à encourager la constitution de communes nouvelles, estimant qu'elles devraient plutôt être examinées à l'occasion de la discussion prochaine d'une proposition de loi de Mme Françoise Gatel.

En revanche, elle a apporté plusieurs assouplissements aux conditions actuelles de la coopération intercommunale, en octroyant à un groupe de communes contiguës le droit de se retirer d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour constituer un nouvel établissement, et en supprimant le schéma départemental de coopération intercommunale, jugé obsolète.

Un article a été inséré pour supprimer l'obligation de déclaration de candidature aux élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants.

**• La consolidation des compétences départementales en matière de solidarité territoriale**

La proposition de loi comportait plusieurs dispositions visant à conforter les compétences des départements en matière de solidarité territoriale : aides aux entreprises, participations, soutien aux projets des communes et de leurs groupements. Elle prévoyait également l'élaboration par le département d'un schéma sexennal de la solidarité territoriale destiné à programmer ses interventions.

La plupart de ces dispositions ont été adoptées par la commission, moyennant quelques précisions. S'agissant en revanche de l'ingénierie départementale à destination du bloc communal, la commission a considéré que le droit en vigueur offrait toute la souplesse nécessaire.

**• La régionalisation des politiques de l'emploi, de l'enseignement supérieur et de la recherche**

Partageant le souhait de poursuivre la décentralisation des politiques de l'emploi, de l'enseignement supérieur et de la recherche au bénéfice des régions, la commission a substitué aux dispositions proposées d'autres mesures jugées plus efficaces.

**• Le renforcement du statut des élus locaux**

Tout en regrettant les limites imposées en la matière à l'initiative parlementaire, la commission a adopté les dispositions visant à renforcer le statut des élus locaux, en facilitant la conciliation de l'exercice d'un mandat et d'une profession salariée et en réduisant les risques juridiques pesant sur les élus. Elle y a ajouté plusieurs autres mesures afin de consolider les droits de l'opposition, de revoir les modalités de mise en œuvre du droit à la formation des élus et d'améliorer l'information des élus et du public.

**• Des ajustements nécessaires au bon fonctionnement des collectivités territoriales**

La commission a approuvé diverses mesures destinées à améliorer le fonctionnement des collectivités territoriales : délégation partielle de compétences, subdélégation de la gestion des transports scolaires, fixation d'un délai pour la notification des attributions au titre de la dotation globale de fonctionnement, faculté de percevoir un droit de timbre pour l'instruction des autorisations d'urbanisme. Plusieurs autres dispositions poursuivant le même objectif ont été insérées.

Votre commission a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée**.



---

Mesdames, Messieurs,

Les dernières lois de réforme territoriale ont, par bien des aspects, désorganisé l'action publique locale tout en y introduisant paradoxalement beaucoup de rigidité.

Inspirées par une vision trop doctrinale de l'organisation administrative de notre pays, ces réformes n'ont pas assez tenu compte des spécificités de chaque territoire et des besoins qui s'y expriment. Elles ont souvent péché par manque de pragmatisme. Quel sens y avait-il à transférer la gestion du transport scolaire à des régions qui, pour certaines, sont trois fois aussi grandes que la Belgique ? À marier de force des centaines de communes pour former des intercommunalités géantes, dont beaucoup ont dû rétrocéder certaines compétences à leurs communes membres, lesquelles n'ont plus les moyens de les exercer ? À priver les conseils départementaux de capacités d'intervention en matière d'aménagement et de développement économique locaux, que les conseils régionaux n'ont ni les moyens, ni le souhait de reprendre à leur compte ? Ou encore à créer de grandes régions pour les rendre capables, espérait-on, de rivaliser avec leurs voisines européennes, sans leur donner – loin s'en faut – de ressources équivalentes ni leur confier certaines compétences stratégiques qu'elles pourraient exercer mieux que l'État ?

Car ces réformes, que l'on a parfois qualifiées d'« *acte III de la décentralisation* », n'ont eu en réalité presque aucune portée décentralisatrice. Les rares mécanismes, comme la délégation de compétences de l'État, qui auraient pu sembler prometteurs à cet égard se sont révélés impraticables.

Pendant ce temps, la fracture territoriale s'aggrave, entre des territoires riches, dotés de services publics performants et bien insérés dans les réseaux d'échanges de la mondialisation, et d'autres qui se sentent laissés pour compte. L'effet d'entraînement des métropoles sur les territoires avoisinants reste pour le moins à prouver<sup>1</sup>. Dans bien des campagnes, des bourgs et petites villes, des périphéries urbaines, l'activité économique continue de décroître et les services publics désertent.

---

<sup>1</sup> Voir, à ce sujet, la note d'analyse de France stratégie, « Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants », novembre 2017. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-na-64-dynamique-emploi-metropoles-30-novembre-2017.pdf>.

Ces deux phénomènes ne sont pas sans lien. La vitalité de nos territoires suppose que les élus disposent des leviers juridiques et financiers nécessaires pour aménager leur territoire, le rendre attractif, offrir les services publics indispensables à l'activité économique comme à la vie quotidienne de nos concitoyens. Elle suppose également que l'on n'ait pas découragé les élus en les accablant de réformes de structure et en les privant des marges de manœuvre dont ils ont besoin pour agir efficacement.

Voilà pourquoi la proposition de loi n° 466 (2017-2018) *relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale*, présentée par nos collègues Philippe Bas, président de la commission des lois, Bruno Retailleau, président du groupe Les Républicains, et votre rapporteur, s'attaque à ces deux problèmes de front.

Cette proposition de loi est, délibérément, un texte d'ajustement.

Il n'est pas question de défaire aujourd'hui ce qui a été fait hier, non sans difficultés : comme l'a souvent répété le Président Gérard Larcher, ni les élus locaux, ni les Français ne veulent d'un nouveau « *big bang* » territorial. Cela ne doit pas nous empêcher de corriger ce qui doit l'être. Cela ne doit pas non plus nous interdire de penser l'avenir, en dépassant les schémas périmés. Il nous appartient d'imaginer ce que pourrait être, demain, une démocratie locale vivante, coopérative, porteuse de projets capables d'améliorer concrètement la vie de nos concitoyens. Pour cela, il nous faudra concevoir de nouveaux instruments mais, surtout, laisser aux élus locaux la liberté d'expérimenter et d'innover, sous le contrôle de leurs mandants.

La confiance plutôt que la contrainte, la prise en compte de la diversité plutôt que l'uniformité, l'adaptabilité plutôt que l'esprit de système : tel doit être, votre rapporteur en est convaincu, l'esprit de réformes territoriales vraiment modernes.

## I. UNE AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Conformément au vœu exprimé depuis plus d'un an par le Président du Sénat et la majorité sénatoriale, vœu que le Président de la République a fait sien lors de la première Conférence nationale des territoires, la proposition de loi a d'abord pour objet de créer **une Agence nationale de la cohésion des territoires (titre I<sup>er</sup>)**.

Cette agence, créée sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial à la gouvernance duquel les représentants de l'État et les élus seraient associés à parts égales, aurait pour mission de contribuer au développement économique et social durable des territoires ruraux et périurbains, en apportant son concours aux collectivités

---

territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux organismes publics ou privés qui y conduisent des opérations tendant :

1° au maintien et au développement des services publics ;

2° au développement des infrastructures ferroviaires et routières, ainsi qu'au développement des services de transport ;

3° au développement des réseaux et services de communications électroniques ;

4° au développement de l'offre de soins.

L'agence pourrait également apporter son concours humain ou financier à tout projet dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Selon les auteurs de la proposition de loi, la revitalisation de nos territoires ruraux et périurbains suppose qu'ils soient dotés des infrastructures et services indispensables au bien-être de nos concitoyens comme au développement des entreprises. Or, **pour les acteurs économiques, l'implantation sur des territoires à faible densité de population comporte d'inévitables surcoûts**, liés au nombre limité de clients potentiels. **Un accompagnement de la puissance publique est donc indispensable, et l'État doit y prendre sa part, car il y va de la solidarité nationale.**

Votre commission des lois a délégué au fond l'examen de ce titre I<sup>er</sup> à la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, qui a nommé rapporteur notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ<sup>1</sup>. Votre rapporteur renvoie donc au rapport pour avis de notre collègue pour de plus amples développements sur ce volet de la réforme proposée.

Sur proposition de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, votre commission des lois a adopté plusieurs amendements visant à préciser les missions de la nouvelle agence, les modalités de coordination de ses interventions avec celles des autres administrations et organismes œuvrant dans le même champ, la composition de son conseil d'administration ainsi que ses recettes.

---

<sup>1</sup> Avis n° 539 (2017-2018) de M. Louis-Jean de Nicolaÿ, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a17-539/a17-539.html>.

## II. LES PRÉMICES D'UNE REVITALISATION DE L'ÉCHELON COMMUNAL

« Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. Des passions passagères, des intérêts d'un moment, le hasard des circonstances peuvent lui donner les formes extérieures de l'indépendance ; mais le despotisme refoulé dans l'intérieur du corps social reparaît tôt ou tard à la surface. » (Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*)

Malgré une longue accumulation de réformes qui ont tendu à les vider peu à peu de leur substance, les communes font preuve, dans notre pays, d'**une étonnante résilience**.

Parmi les élus locaux et nationaux, les maires continuent d'être, et de très loin, ceux auxquels les Français accordent le plus volontiers leur confiance. Il y a une bonne raison à cela : les maires sont « à portée d'engueulade », comme disait le Président Gérard Larcher<sup>1</sup>, ils sont appelés chaque jour à rendre des comptes à ceux qui les ont élus. Surtout, les citoyens se sentent directement impliqués dans les affaires de la commune et ils y participent, ce qui n'enlève rien à la légitimité du principe représentatif. Ce qui s'est toujours pratiqué dans les villages et les petites villes se développe aujourd'hui dans les grandes villes, grâce à l'essor des *civic tech* et à l'initiative des élus : consultations en ligne, budgets participatifs, etc. Pour nos concitoyens, la commune est le premier espace de la délibération et de l'action collectives, qui débouche sur des changements concrets dans leur vie quotidienne. Pour cette raison, on ne peut accepter que les communes, progressivement privées de toute capacité d'action, deviennent une coquille vide, le théâtre d'une « *démocratie Potemkine* », pour reprendre les termes de notre collègue Pierre-Yves Collombat<sup>2</sup>.

C'est précisément la **revitalisation de l'échelon communal** que s'est assignée, pour premier objet de réflexion, la **mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale**, reconstituée par votre commission des lois à la suite du dernier renouvellement partiel du Sénat.

Or des initiatives remarquables en ce sens apparaissent sur le territoire, qu'il appartient au législateur d'encourager, tout en assouplissant les conditions de la coopération intercommunale.

---

<sup>1</sup> Voir « Portrait-robot : le maire courage », La Gazette des communes, 17 novembre 2017.

<sup>2</sup> Séance du Sénat du 2 juin 2015. Le compte rendu de cette séance est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/seances/s201506/s20150602/s20150602002.html>.

---

## A. UN ENCOURAGEMENT À LA CRÉATION DE COMMUNES NOUVELLES

Parmi ces initiatives, l'apparition de communes nouvelles, par la libre décision des élus municipaux, suscite tout particulièrement l'intérêt. Des communes, constatant qu'elles sont devenues trop faibles pour agir seules, se réunissent tout en conservant leur identité grâce au statut de commune déléguée. Pas moins de 560 communes nouvelles ont été créées depuis la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, améliorée sur ce point par la loi dite « Pélissard » du 16 mars 2015<sup>1</sup>, regroupant près de 1 900 anciennes communes et 1,9 million d'habitants. Très souvent, la fusion n'est que l'aboutissement d'une longue histoire de coopération locale. C'est le cas, par exemple, à Tinchebray-Bocage, commune nouvelle issue au 1<sup>er</sup> janvier 2015 de la fusion de sept communes dotées d'une forte *affectio societatis*, où la mission de contrôle et de suivi de votre commission des lois s'est rendue au mois de février. Les projets innovants montés collectivement par les élus, récompensés au niveau national<sup>2</sup>, ont réussi à faire de ce coin de bocage, aux confins de l'Orne et de la Manche, un territoire dynamique en expansion démographique.

Sans préjuger des conclusions de la mission, ni anticiper sur l'examen de la proposition de loi n° 503 (2017-2018) *visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires* présentée par notre collègue Françoise Gatel, qui comprend des dispositions extrêmement intéressantes<sup>3</sup>, les auteurs de la proposition de loi ont souhaité encourager ce mouvement en allongeant la période transitoire pendant laquelle une commune nouvelle, membre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, se voit prémunie contre une baisse brutale du nombre de ses représentants au conseil communautaire (**article 8**). Ce mécanisme apaiserait la crainte que la création d'une commune nouvelle ne se traduise, paradoxalement, par une perte d'influence au sein de l'intercommunalité, et par la disparition subite de toute représentation pour les anciennes communes fusionnées. Votre commission a néanmoins préféré renvoyer la discussion de ces dispositions à l'examen de la proposition de loi de notre collègue Françoise Gatel. Par conséquent, elle a supprimé l'article 8.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

<sup>2</sup> Le dispositif Autofree, consistant en la mise à disposition de quatre voitures électriques réservables par téléphone ou sur une plateforme Internet, a ainsi été récompensé en 2016 par le prix de l'innovation périurbaine délivré par le ministère de l'aménagement du territoire et de la ruralité. Il contribue à réduire la dépendance à la voiture individuelle en milieu rural.

<sup>3</sup> Le texte de cette proposition de loi sera bientôt consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/pp17-503.html>.

---

## ***B. L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE***

Le Sénat a toujours défendu une conception de l'intercommunalité fondée sur la libre coopération des communes.

Certes, il a été nécessaire d'encourager le regroupement de communes pour qu'elles assument ensemble des compétences structurantes ou coûteuses, qui ne peuvent être exercées à une échelle trop petite. Il était également souhaitable de favoriser la solidarité financière entre des communes riches et d'autres qui le sont moins. Toutefois, force est de constater que, sur certains territoires, on est allé trop loin. Des intercommunalités « XXL » ont été constituées, regroupant cent ou deux cents communes et où, compte tenu de la topographie, il faut parfois près de deux heures pour aller d'une extrémité du territoire à l'autre. Des communautés d'agglomération ont été créées en pleine campagne, alors que ce statut avait été conçu pour favoriser le développement intégré d'une ville et de ses abords immédiats. Les communautés urbaines et les métropoles elles-mêmes s'étendent désormais jusqu'aux franges de la ruralité. Tout en poursuivant l'objectif de renforcer la solidarité financière entre les territoires du département, on a conduit des communes riches, intégrées à des métropoles, des communautés urbaines ou d'agglomération, à se retirer des syndicats qu'elles formaient avec des communes rurales restées en-dehors. Enfin, on a obligé les communes, sur tout le territoire national, à se défaire au profit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de compétences qu'elles exerçaient pourtant efficacement, sans tenir compte des circonstances locales<sup>1</sup>.

Alors que la carte intercommunale vient d'être redessinée, les auteurs de la proposition de loi n'ont pas souhaité revoir de fond en comble le périmètre et les compétences des établissements existants. En revanche, il leur paraît indispensable d'apporter plusieurs assouplissements aux conditions actuelles de la coopération intercommunale.

En premier lieu, ils proposent l'instauration d'un outil législatif non-contraignant permettant aux EPCI de grande taille de s'organiser en territoires d'exercice d'une ou plusieurs de leurs compétences (**article 9**). Ces « *pôles territoriaux* » répondraient au besoin de proximité au sein des grands ensembles intercommunaux, le président de l'EPCI pouvant déléguer une partie de ses compétences à un conseiller communautaire élu dans le périmètre du pôle, désigné par l'organe délibérant de l'EPCI.

---

<sup>1</sup> Le transfert obligatoire aux EPCI à fiscalité propre des compétences communales en matière d'eau et d'assainissement en est un parfait exemple. Voir, sur ce point, le rapport n° 421 (2017-2018) fait, au nom de la commission des lois, par notre collègue François Bonhomme sur la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

---

En deuxième lieu, l'**article 10** de la proposition de loi prévoit d'autoriser un groupe de communes contiguës, membres d'un EPCI à fiscalité propre, à s'en retirer pour constituer un nouvel établissement, à condition de ne pas créer d'enclave ou de discontinuité territoriale au sein de leur ancien établissement et de respecter les seuils de population requis. La commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) pourrait s'opposer au retrait à la majorité des deux tiers de ses membres. Comme on voit, cette nouvelle procédure ne remettrait pas en cause les principes posés par la loi « *NOTRe* ». Mais elle permettrait, au cas par cas, de remédier aux aberrations constatées lors de sa mise en œuvre, et de mettre fin aux blocages qui empêchent aujourd'hui certaines intercommunalités de fonctionner.

En troisième lieu, l'**article 11** prévoyait, dans sa rédaction initiale, de mettre fin à la révision sexennale des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). L'intention des auteurs de la proposition de loi était que dorénavant, après une phase de prétendue « *rationalisation* » forcée, les décisions relatives au périmètre et au statut des établissements publics de coopération intercommunale appartiennent aux élus et à eux seuls. Sur proposition de son rapporteur, votre commission a choisi de supprimer tout bonnement le schéma départemental de coopération intercommunale, qui a fait son temps et qui est d'ailleurs, en lui-même, dénué de toute valeur prescriptive. Cela n'empêchera pas les CDCI de réfléchir, à l'échelle du département et en fonction des besoins qui se feront sentir, aux évolutions souhaitables de la coopération intercommunale, sous des formes qui ne seront d'ailleurs pas nécessairement et dans tous les cas celles de l'EPCI à fiscalité propre. Des procédures existent pour cela, qui réservent au préfet un pouvoir d'initiative sans lui permettre de s'opposer à la volonté majoritaire des élus.

Inséré par votre commission à l'initiative de son rapporteur, l'**article 11 bis** – qui reprend les dispositions d'une récente proposition de loi de notre collègue Bruno Sido – tend à supprimer l'obligation de déclaration de candidature aux élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants, qui provoque des difficultés récurrentes.

### III. DES PROPOSITIONS POUR DONNER CORPS À LA COMPÉTENCE DÉPARTEMENTALE DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE

Si les départements exercent de longue date des missions visant à assurer la solidarité entre les territoires, **cette compétence de solidarité territoriale n'a été consacrée que récemment par la loi**. Elle date pour l'essentiel de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, dite « *MAPTAM* », qui a inscrit à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales le principe selon lequel le conseil départemental « *a compétence pour promouvoir*

---

*les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes* ». Cette même loi a consacré le département en tant que chef de file de la solidarité des territoires (article L. 1111-9 du même code).

Chacun a l'intuition de ce que recouvre la notion de solidarité territoriale : la péréquation des ressources inégalement réparties sur le territoire, le soutien aux périphéries et notamment aux espaces ruraux et aux villes moyennes, par une assistance technique ou une aide financière aux projets du bloc communal, mais aussi par des aides directes aux acteurs économiques ou par la gestion de certains services publics. Toutefois, **les contours exacts de cette compétence restent à préciser** – dans un contexte marqué par l'entrée en vigueur de la loi « *NOTRe* », qui a profondément réorganisé la répartition des compétences entre les niveaux de collectivités – **de même que ses modalités d'exercice**. Surtout, il convient de **consolider certaines missions des départements qui participent à la solidarité des territoires**, et pour lesquelles leurs marges de manœuvre sont devenues trop étroites.

Car le droit en vigueur porte encore la trace de l'intention initiale du Gouvernement lors de la présentation du projet de loi « *NOTRe* », qui consistait à préparer la disparition à court terme des conseils départementaux. Il en résulte une certaine confusion et, ce qui est plus grave, des lacunes dans l'action publique locale, dont les premières victimes sont nos concitoyens vivant dans les territoires les moins bien pourvus.

Le président du Sénat a indiqué à l'occasion du colloque de l'Assemblée des départements de France du 16 mai dernier<sup>1</sup> que notre assemblée « *allait prendre des initiatives* » afin de renforcer le réseau des périphéries et villes moyennes, d'autant plus « *essentiel [...] dans les départements non dotés de métropoles* ». À cet égard, la pertinence de l'échelon départemental reste entière, et elle est encore moins contestable depuis la création des nouvelles grandes régions.

Afin de rendre aux conseils départementaux de véritables moyens d'action, la proposition de loi comporte plusieurs mesures.

Elle prévoit en premier lieu l'élargissement de la compétence des départements pour contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population. Cette extension, tant géographique que sectorielle, aurait pour objectif de garantir la solidarité territoriale et ne pourrait s'exercer qu'en cas de défaillance de l'initiative privée (**article 12**). Votre commission a adopté cet article tout en le précisant. Elle y a également

---

<sup>1</sup> « Le Département au cœur des mutations territoriales, entre rapprochements, mutualisations et fusions », colloque de l'Assemblée des départements de France organisé le 16 mai 2018. Le Président Gérard Larcher en a assuré la clôture.



ajouté la possibilité pour la région de déléguer l'octroi des aides aux entreprises aux départements.

La proposition de loi prévoit en deuxième lieu un assouplissement des conditions de recours à l'ingénierie des départements au bénéfice des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, d'autant plus fondamental dans un contexte de désengagement des services déconcentrés de l'État et de crise de l'organisme national d'ingénierie (**article 13**). Votre commission a estimé que la possibilité de créer des agences techniques départementales permettait déjà un recours large à l'ingénierie des départements. Elle a en conséquence supprimé cet article.

En troisième lieu, il est proposé de rendre aux départements la faculté de détenir des participations au capital de sociétés d'économie mixte et de sociétés publiques locales exerçant des activités d'aménagement, que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, dite « NOTRe », a inconsidérément remise en cause (**article 14**). Votre commission a adopté cet article en y ajoutant la possibilité pour les départements d'adhérer à des syndicats mixtes exerçant des compétences d'aménagement.

La proposition de loi prévoit en quatrième lieu le renforcement de la capacité d'intervention des départements en faveur de l'agriculture et de la pêche, toujours par convention avec la région. De cette manière, les départements auraient une capacité de réaction rapide en cas de crise sur leur territoire (**article 15**). Votre commission a adopté cet article en précisant, sur demande tant des régions que des départements, les modalités des aides à la pêche afin de rendre cette possibilité effective. Elle a également élargi les types d'aides à la disposition des départements pour qu'ils ne se limitent pas aux subventions.

La proposition de loi institue, en dernier lieu, un schéma départemental de la solidarité territoriale, élaboré par le département pour favoriser un développement équilibré de son territoire. Dépourvu de valeur contraignante, ce schéma présenterait néanmoins l'avantage d'offrir aux départements davantage de sécurité juridique, de visibilité et de transversalité pour les actions qu'ils mènent en la matière (**article 16**).

#### **IV. LA POURSUITE DE LA DÉCENTRALISATION EN FAVEUR DES RÉGIONS**

Défendre le rôle indispensable des départements dans la gestion de services publics de proximité et la solidarité sociale et territoriale, ce n'est pas remettre en cause la **pertinence de l'échelon régional pour l'exercice de compétences stratégiques** en matière d'aménagement régional, de développement économique, d'emploi ou de formation.

Or, en la matière, la décentralisation est restée au milieu du gué. Les avancées bien timides de la loi « NOTRe » ont été réduites à presque rien par

---

l'interprétation qui en a été faite par le gouvernement précédent<sup>1</sup>. Bien plus, les projets de l'actuel Gouvernement en matière de formation professionnelle pourraient conduire à recentraliser une partie des compétences exercées dans ce domaine par la région depuis trente-cinq ans.

À contre-courant de ce mouvement de recentralisation, la proposition de loi prévoit d'abord de consolider les compétences des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, et de les élargir en matière d'emploi (**article 17**). Il est ainsi proposé de confier à la seule région la coordination des acteurs de la politique de l'emploi, et de l'associer plus étroitement à la gouvernance de Pôle emploi. Souscrivant à ces objectifs, votre commission a souhaité aller un peu plus loin, tant il est aberrant de laisser substituer une cloison entre, d'un côté, les politiques d'orientation, d'apprentissage, de formation professionnelle et de développement économique – qui relèvent en grande partie, à l'heure actuelle, des conseils régionaux – et, de l'autre côté, la politique de l'emploi – qui demeure pour l'essentiel entre les mains de l'État. L'article 40 de la Constitution empêchant de procéder au transfert à la région de compétences étatiques par la voie de l'initiative parlementaire, votre commission a choisi d'étendre beaucoup plus largement les possibilités de délégation prévues par le droit en vigueur.

Dans le même esprit, les auteurs de la proposition de loi souhaitent que les régions soient mieux associées à la politique d'enseignement supérieur et de recherche (**article 18**). Cela correspond au vœu exprimé depuis plusieurs années par les conseils régionaux, mais aussi par un grand nombre d'experts qui savent à quel point l'implication des conseils régionaux est cruciale dans ce domaine. « *On ne peut pas tout piloter depuis Paris* », écrivait le professeur Vincent Berger. « *La région – et les villes – se situent bien à un niveau pertinent pour réfléchir à l'orientation professionnelle, à l'organisation de la vie étudiante. Elles connaissent le tissu économique local, les besoins et les possibilités de formations par apprentissage ou en alternance, les développements à venir concernant les transports, l'immobilier, les logements étudiants. Cette connaissance leur permet d'exprimer des besoins et de viser des objectifs complémentaires de ceux de l'État*<sup>2</sup>. » La solution initialement envisagée consistait à donner aux conseils régionaux un pouvoir d'approbation de la carte des formations supérieures et de la recherche, mais ce document est tombé en désuétude. En substitution, votre commission a prévu divers mécanismes pour renforcer le rôle des régions dans le pilotage national de la politique d'enseignement supérieur et de recherche, d'une part, dans la gouvernance des établissements, d'autre part.

---

<sup>1</sup> C'est le cas dans le domaine de la politique de l'emploi : voir, pour de plus amples développements, le commentaire de l'article 17.

<sup>2</sup> Rapport général de M. Vincent Berger au Président de la République sur les assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, remis le 17 décembre 2012. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : [http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Assises\\_esr/24/0/Assises-ESR-Rapport-Vincent-Berger-237240.pdf](http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Assises_esr/24/0/Assises-ESR-Rapport-Vincent-Berger-237240.pdf).

---

## V. LES PREMIERS PAS D'UNE RÉNOVATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX

Pour rendre aux élus locaux l'énergie dont ils ont besoin pour assumer leurs lourdes tâches, et à tous nos concitoyens l'envie de s'engager dans la vie démocratique locale, il est certes indispensable de réintroduire de la souplesse dans l'action publique locale, de donner plus de consistance aux compétences locales et de doter les collectivités territoriales des moyens dont elles ont besoin. Le découragement guette lorsqu'on a le sentiment d'avoir les mains liées, et de ne plus avoir de prise sur le réel.

Mais ce sentiment d'impuissance qu'ont parfois les élus n'est pas la seule raison de la crise des vocations que l'on observe sur le terrain. Selon une récente enquête de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, près de 45 % des répondants envisagent de quitter la vie politique à l'issue de leur mandat<sup>1</sup>. De graves difficultés sont à craindre pour la constitution des listes lors des prochaines élections municipales.

Notre délégation conduit actuellement une réflexion sur les raisons de cette désaffection et les moyens d'y répondre. Elle fera prochainement des propositions pour améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux.

Sans préjuger de ses conclusions, les auteurs de la proposition de loi ont souhaité apporter sans attendre des réponses à deux motifs de préoccupation régulièrement avancés par les élus : la difficulté à concilier leur mandat avec leur vie professionnelle et les risques juridiques qu'ils encourent. Il serait d'ailleurs difficile d'aller beaucoup plus loin par un texte d'initiative parlementaire, soumis à des règles strictes de recevabilité financière.

L'**article 19** prévoit d'étendre aux délégués siégeant au sein des communautés de communes certaines garanties dont bénéficient actuellement les membres des organes délibérants des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles : le droit de bénéficier d'autorisations d'absence auprès de leur employeur, et la possibilité d'être indemnisés s'ils reçoivent délégation du président du conseil communautaire, même lorsqu'ils n'exercent pas de vice-présidence. Votre commission a approuvé ces dispositions, les disparités de régime entre les différentes catégories de groupements à fiscalité propre n'ayant aucune raison d'être. Elle les a complétées en étendant également aux conseillers des communautés de communes salariés le bénéfice éventuel d'un crédit d'heures majoré pour le bon exercice de leur mandat.

Reprenant une disposition adoptée à plusieurs reprises par le Sénat, l'**article 20** tend à préciser la définition du délit de prise illégale d'intérêts,

---

<sup>1</sup> Voir le compte rendu de la réunion du 15 février 2018 de la délégation, où son président, notre collègue Jean-Marie Bockel, a rendu compte des résultats de la consultation, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20171113/colter.html>.

qui, selon un constat largement partagé, est aujourd'hui interprété de manière exagérément large par les juridictions judiciaires. Sans toucher aux autres éléments constitutifs de l'infraction, il est donc proposé de substituer à la notion d'« *intérêt quelconque* » celle d'« *intérêt personnel distinct de l'intérêt général* ». Une telle rédaction, qui ne remettrait pas en cause la sévérité de la répression à l'encontre des actes effectivement répréhensibles, est de nature à protéger les élus et les autres agents publics contre le risque de condamnation pour des faits qui ne mettent pas en cause leur probité.

Introduit par votre commission à l'initiative de notre collègue Pierre-Yves Collombat, l'**article 20 bis** a pour objet de consolider les droits de l'opposition au sein des conseils municipaux, départementaux et régionaux, en prévoyant que trente minutes de séance seront consacrées chaque semestre à l'examen des questions orales qu'elle souhaite poser.

Autre fruit de l'initiative de notre collègue Pierre-Yves Collombat, l'**article 20 ter** concerne le droit à la formation des élus locaux. Il prévoit, d'une part, d'exonérer les conseillers municipaux des plus petites communes de la cotisation obligatoire destinée à financer ce droit à la formation, d'autre part, d'imposer la transmission aux collectivités cotisantes du bilan annuel de la gestion du fonds qui y est dédié.

Les **articles 20 quater** et **20 quinquies**, issus d'amendements de notre collègue Jean-Pierre Grand, sont l'un et l'autre inspirés par un souci de transparence. Le premier vise à ce que l'état récapitulatif des subventions attribuées aux communes soit mis en ligne sur le site Internet des départements et des régions, le second à ce que le procès-verbal des séances de l'organe délibérant d'un EPCI soit transmis aux conseillers municipaux des communes membres.

Enfin, l'**article 20 sexies**, qui résulte également d'un amendement de notre collègue Jean-Pierre Grand, corrige une erreur matérielle relative à l'indemnité de fonction des maires.

## **VI. DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES AU BON FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

### **A. L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Présentée comme la contrepartie de la fin de la clause de compétence générale, la possibilité de délégation de compétence visait à assurer une organisation territoriale souple. Introduit à l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, le mécanisme de la délégation de

---

compétences entre collectivités territoriales est entré en vigueur avec la loi « *MAPTAM* ».

Aujourd'hui, ce dispositif est faiblement utilisé. La collectivité délégataire craint la tutelle de la collectivité délégante, la procédure reste excessivement longue et compliquée, et les compétences ne peuvent être déléguées de manière partielle. Autoriser la délégation partielle d'une compétence (**article 21**) donnerait plus de souplesse au dispositif et permettrait aux élus de l'adapter aux besoins locaux. Votre commission a adopté cet article tout en prévoyant que les établissements publics à fiscalité propre puissent, eux aussi, déléguer leurs compétences à une collectivité territoriale.

#### ***B. LA PARTICIPATION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE À FISCALITÉ PROPRE À DES GROUPEMENTS DE COMMANDES***

L'**article 21 bis**, introduit par votre commission à l'initiative de notre collègue Patrick Chaize, a pour objet de permettre la participation des EPCI à fiscalité propre à des groupements de commandes.

#### ***C. L'ÉLECTION DU MAIRE PAR UN CONSEIL MUNICIPAL INCOMPLET***

Autre ajustement destiné à mettre fin à des difficultés récurrentes, l'**article 21 ter** tend à autoriser, dans les communes de 1 000 habitants et plus, l'élection du maire ou de ses adjoints par un conseil municipal incomplet, à condition que celui-ci ait perdu moins d'un dixième de ses membres, arrondi à l'entier supérieur. Cet article est, lui aussi, issu d'un amendement de notre collègue Patrick Chaize.

#### ***D. L'EXTENSION DU MÉCANISME DES FONDS DE CONCOURS***

Dû à l'initiative conjointe de nos collègues Patrick Chaize et Arnaud Bazin, l'**article 21 quinquies** a pour objet d'assouplir les relations financières entre les collectivités territoriales et leurs groupements, en autorisant le versement de fonds de concours entre les syndicats de communes et leurs communes membres, ainsi que le versement aux syndicats mixtes de gestion forestière de fonds de concours et subventions par leurs membres.

#### ***E. LA SUBDÉLÉGATION DE LA GESTION DES TRANSPORTS SCOLAIRES***

La gestion des transports scolaires, utilisés par plus de deux millions d'élèves et étudiants quotidiennement, a été transférée du département à la région à la date du 1<sup>er</sup> septembre 2017. Ce transfert de compétence, combattu

par le Sénat lors de l'examen de la loi « *NOTRe* », n'avait guère de sens : à l'évidence, la gestion des transports scolaires exige une connaissance fine du territoire et des besoins des habitants. En outre, le transfert risquait de désorganiser les structures mises en place depuis longtemps. Pour y remédier, la proposition de loi n° 587 (2015-2016) *tendant à clarifier les conditions des délégations de compétences en matière de transports scolaires*, présentée par nos collègues et anciens collègues Bruno Sido, Benoît Huré, Jean-Jacques Lasserre et François Bonhomme et adoptée par le Sénat le 6 décembre 2016, visait à autoriser la subdélégation de cette compétence, par exception au principe général qui interdit de telles subdélégations : les régions auraient ainsi pu déléguer leur compétence aux départements, et ces derniers en confier l'exécution à des acteurs de terrain. L'**article 22** de la proposition de loi en discussion reprend ces dispositions.

#### **F. LA NOTIFICATION DES ATTRIBUTIONS AU TITRE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT**

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont tenus d'adopter leur budget avant le 15 avril. À défaut, le préfet du département saisit la chambre régionale des comptes et règle le budget de la collectivité ou de l'établissement. L'adoption des budgets locaux avant la date butoir est rendu difficile en raison des délais pris par l'État pour notifier aux collectivités territoriales et à leurs groupements le montant annuel de leur attribution individuelle au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Les attributions individuelles ont été rendues publiques le 11 avril en 2017, et le 3 avril en 2018. La notification officielle est quant à elle généralement réalisée fin mai, soit bien après l'adoption par les collectivités de leur budget.

Face à cette difficulté, l'**article 23** a pour objet de fixer une date butoir à laquelle l'État devra chaque année avoir notifié aux communes, aux EPCI et aux départements le montant de leur attribution au titre de la DGF. Par pragmatisme, votre commission a reporté le terme du délai imposé à l'État du 1<sup>er</sup> mars au 1<sup>er</sup> avril et modifié la sanction encourue en cas de retard.

#### **G. L'INSTAURATION D'UN DROIT DE TIMBRE EN MATIÈRE D'AUTORISATIONS D'URBANISME**

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, dite « ALUR », a procédé à un important transfert de charges de l'État aux communes et à leurs groupements pour l'instruction des demandes d'autorisation et des déclarations préalables en matière d'urbanisme, en partie non compensé.

---

Afin de donner aux maires et aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale les moyens d'exercer effectivement le pouvoir de police des sols qui leur a été confié, l'**article 24** prévoit, d'une part, d'étendre le nombre des communes et EPCI susceptibles de bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'État, d'autre part, de donner aux communes et à leurs groupements compétents la possibilité de percevoir un droit de timbre pour l'enregistrement des demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir, ainsi que des déclarations préalables.

#### ***H. UN AMÉNAGEMENT DES RÈGLES APPLICABLES AUX FINANCEMENTS CROISÉS AU BÉNÉFICE DES PETITES COMMUNES***

Afin de faciliter la mise en œuvre des projets d'équipement en milieu rural, l'**article 25**, introduit en commission à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Grand, tend à réduire à 5 % la participation minimale du maître d'ouvrage en cas de financements croisés, lorsque le maître d'ouvrage est une commune de moins de 1 000 habitants.

\*

\* \*

**Votre commission a adopté la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale ainsi modifiée.**





---

## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I<sup>ER</sup> CRÉER UNE AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Conformément au vœu exprimé depuis plus d'un an par le Président du Sénat et la majorité sénatoriale, vœu que le Président de la République a fait sien lors de la première Conférence nationale des territoires, le titre I<sup>er</sup> a pour objet de créer **une Agence nationale de la cohésion des territoires**.

Il comporte sept articles dont l'**examen au fond** a été **délégué à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**.

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

#### **Missions et statut de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi vise à créer un nouvel établissement public national à caractère industriel et commercial dénommé « *Agence nationale pour la cohésion des territoires* » et à définir ses missions : contribuer au développement économique et social des territoires ruraux et périurbains, notamment en apportant un concours humain et financier aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux organismes publics ou privés qui participent à la consolidation des services publics locaux et au développement de l'offre de soins, de la couverture numérique et téléphonique, des réseaux ferroviaires et autres infrastructures de transports.

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui a adopté un **amendement COM-61** présenté par son rapporteur pour avis, notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ, visant à étendre les missions de l'Agence à la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs ainsi qu'à la transition écologique des territoires, tout en précisant que l'objectif poursuivi est celui d'un développement durable.

En conséquence, votre commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> **ainsi modifié**.

*Article 2*

**Champ d'intervention de l'Agence nationale  
pour la cohésion des territoires**

L'article 2 de la proposition de loi a pour objet de déterminer le champ d'intervention de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires, qui serait constitué du territoire des communes et intercommunalités éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux.

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui a adopté un **amendement COM-62** soulignant la nécessité de coordonner les actions de l'Agence avec celles des administrations et des autres opérateurs de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements. Des établissements publics intervenant sur des champs connexes pourraient y être rattachés.

En conséquence, votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

*Article 3*

**Possibilité pour l'Agence nationale pour la cohésion des territoires  
de créer des filiales et de détenir des participations dans des organismes  
intervenant dans son domaine de compétence**

L'article 3 de la proposition de loi a pour objet de permettre à l'Agence nationale pour la cohésion des territoires de créer des filiales et détenir des participations dans des organismes intervenant dans son domaine de compétence.

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui l'a adopté sans modification.

En conséquence, votre commission a adopté l'article 3 **sans modification**.

*Article 4 (supprimé)*

**Possibilité pour l'Agence nationale pour la cohésion des territoires  
de promouvoir à l'étranger l'expertise française en matière d'aménagement  
et de développement équilibré des territoires**

L'article 4 de la proposition de loi a pour objet d'habiliter l'Agence nationale pour la cohésion des territoires à promouvoir à l'étranger l'expertise française en matière d'aménagement et de développement équilibré des territoires.

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui, préférant que la nouvelle agence, au moins dans un premier temps, concentre ses

---

interventions sur le territoire français, a adopté un **amendement COM-63** de suppression présenté par son rapporteur pour avis, notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ.

En conséquence, votre commission a **supprimé** l'article 4.

#### *Article 5*

### **Composition du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires**

L'article 5 de la proposition loi a pour objet de déterminer la composition du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires, qui comprendrait, à parts égales, des représentants de l'État et des collectivités territoriales.

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui a adopté un **amendement COM-65** de son rapporteur pour avis, notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ, tendant à prévoir la présence de parlementaires au sein du conseil d'administration de l'Agence et à y imposer le principe de parité.

En conséquence, votre commission a adopté l'article 5 **ainsi modifié**.

#### *Article 6*

### **Recettes de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires**

L'article 6 de la proposition de loi a pour objet de déterminer les recettes de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires.

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui a adopté un **amendement COM-64** de son rapporteur pour avis, notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ, afin d'ouvrir la possibilité d'affecter de nouvelles ressources à l'Agence.

En conséquence, votre commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié**.

#### *Article 7*

### **Renvoi à un décret en Conseil d'État pour déterminer l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires**

L'article 7 de la proposition de loi a pour objet de renvoyer à un décret en Conseil d'État la détermination de l'organisation et du fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires.

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui l'a adopté sans modification.

En conséquence, votre commission a adopté l'article 7 **sans modification**.

## **TITRE II DEMOCRATISER L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ET EN RENFORCER L'EFFICACITÉ**

### **CHAPITRE I<sup>ER</sup> CONFORTER LA COMMUNE, CELLULE DE BASE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE**

#### *Article 8 (supprimé)*

(art. L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales)

#### **Dispositions transitoires relatives à la représentation des communes nouvelles au sein des conseils communautaires**

L'article 8 de la proposition de loi vise à allonger la période transitoire pendant laquelle une commune nouvelle, membre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, se voit prémunie contre une baisse brutale du nombre de ses représentants au conseil communautaire. Votre commission a préféré renvoyer ces discussions à l'examen de la proposition de loi *visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires* présentée par notre collègue Françoise Gatel. Elle a, par conséquent, supprimé l'article 8.

#### **1. La représentation des communes nouvelles au sein du conseil communautaire : des dérogations limitées**

##### *1.1. L'existence de dispositions transitoires*

Quoique la répartition des sièges au sein du conseil communautaire d'un EPCI à fiscalité propre doive être opérée suivant des bases essentiellement démographiques, la représentation de chaque commune membre est garantie par l'attribution d'au moins un siège. En cas de constitution d'une commune nouvelle, des dispositions dérogatoires existent afin de permettre de manière transitoire la représentation des anciennes communes.

---

• *La composition de l'organe délibérant des EPCI : des bases essentiellement démographiques*

Par une décision du 20 juin 2014<sup>1</sup>, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de l'article L. 5211-6-1 (I § 2) du code général des collectivités territoriales qui permettaient que la répartition des sièges entre les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre fût déterminée par un accord local. Le Conseil constitutionnel a rappelé que les EPCI exerçant des compétences en lieu et place des communes membres, « *leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographique* ». D'autres « *considérations d'intérêt général* » peuvent également être prises en compte, notamment « *la possibilité qui serait laissée à chacune de ces collectivités de disposer d'au moins un représentant au sein de cet organe délibérant* ».

À l'initiative de nos collègues Alain Richard et Jean-Pierre Sueur, la loi n° 2015-264 du 9 mars 2015<sup>2</sup> a modifié l'article L. 5211-6-1 en conséquence tout en rétablissant la possibilité d'un accord local. Un tel accord est désormais soumis au respect de plusieurs exigences :

- le nombre total de sièges répartis est limité ;

- les sièges sont répartis en fonction de la population municipale de chaque commune, la part de sièges attribuée à chaque commune ne pouvant s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population totale de l'EPCI ;

- chaque commune dispose d'au moins un siège ;

- aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

• *Des dérogations transitoires pour la représentation des communes nouvelles*

La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013<sup>3</sup> a modifié l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales afin de prendre en compte les cas de création de communes nouvelles. Ainsi, **en cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre, celle-ci se voit attribuer un nombre de sièges au sein du conseil communautaire égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées**, et ce jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 20 juin 2014, Commune de Salbris, QPC n° 2014-405.

<sup>2</sup> Loi n° 2015-264 du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire.

<sup>3</sup> Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

La loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016<sup>1</sup> a quant à elle introduit au même article des **dispositions transitoires relatives à la représentation des communes nouvelles au sein du conseil communautaire de l'EPCI en cas de fusion ou d'extension du périmètre de l'EPCI en question**, qui entraîne la révision de la composition du conseil communautaire. Afin de garantir la représentation des anciennes communes, l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales prévoit désormais des dispositions transitoires pour les communes nouvelles créées après le dernier renouvellement général des conseils municipaux. Il leur est attribué un nombre de sièges de conseillers communautaires supplémentaires leur permettant d'**assurer la représentation de chacune des anciennes communes** si le nombre qui leur est imparti suivant les règles posées par l'article L. 5211-6-1 est inférieur au nombre des anciennes communes ayant constitué la commune nouvelle. Le nombre total de sièges du conseil communautaire est majoré en fonction. **Cette attribution dérogatoire est maintenue jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle**, après lequel les dispositions générales de l'article L. 5211-6-1 s'appliquent.

L'article L. 5211-6-2 prévoit également, afin d'**éviter la tutelle d'une collectivité sur une autre**, que si la commune nouvelle obtient du fait de ces procédés dérogatoires plus de la moitié des sièges au sein du conseil communautaires ou un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers municipaux, les procédures prévues à l'article L. 5211-6-1 s'appliquent : seul un nombre de sièges portant le nombre total de ses conseillers communautaires à la moitié des sièges de l'organe délibérant lui est attribué, ou le nombre total de sièges est diminué pour que, après une nouvelle application des dispositions de répartition des sièges, la commune nouvelle dispose d'un nombre total de sièges inférieur ou égal à celui de ses conseillers municipaux.

Les communes concernées par ce dispositif sont celles créées après le dernier renouvellement général des conseils municipaux. Il s'agit donc de celles issues de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*. Les communes associées sur la base du régime prévu par la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 dite loi « *Marcellin* »<sup>2</sup> ne peuvent se prévaloir de cette disposition.

### *1.2. Des effets de seuil importants après une période réduite*

Les dispositions transitoires actuelles concernant la représentation des communes nouvelles au sein de l'organe délibérant de l'EPCI questionnent. Elles induisent de forts effets de seuil et peuvent aboutir à une

---

<sup>1</sup> Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

<sup>2</sup> Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite « Marcellin ».

---

réduction drastique du nombre de représentants de la commune nouvelle après un laps de temps réduit.

Selon l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales, les dispositions dérogatoires susmentionnées s'appliquent entre la création de la commune nouvelle et le prochain renouvellement de son conseil municipal. Elles ne sont donc applicables qu'au mandat en cours des conseillers municipaux de la commune nouvelle. À la suite de ce renouvellement, qui peut suivre de peu la constitution de la commune nouvelle, cette dernière peut voir son nombre de représentants au sein du conseil communautaire diminuer fortement, sans considération de la représentation des anciennes communes.

## **2. L'extension des dispositions transitoires par l'article 8 de la proposition de loi**

### *2.1. L'article 8 de la proposition de loi*

L'article 8 de la proposition de loi tend à **étendre les dispositions transitoires** dans le cas où le nombre de sièges de conseillers communautaires qui est attribué à la commune nouvelle est inférieur au nombre des anciennes communes qui l'ont constituée :

- jusqu'au deuxième renouvellement général de son conseil municipal, la commune nouvelle en question se verrait attribuer un nombre de sièges supplémentaires lui permettant d'assurer la représentation de chacune de ses anciennes communes ;

- entre le deuxième et le troisième renouvellement général de son conseil municipal, elle se verrait attribuer un nombre de sièges supplémentaires suffisant pour porter le nombre total de ses conseillers communautaires à la moitié du nombre de ses anciennes communes.

Il est précisé que ces dispositions sont applicables à une commune nouvelle étendue à une ou plusieurs communes, sans que cette extension en prolonge la durée d'application.

Ces dispositions seraient appliquées sans préjudice de celles visant à éviter la tutelle d'une commune sur une autre : dans le cas où elles aboutiraient à attribuer à la commune nouvelle plus de la moitié des sièges au sein du conseil communautaire de l'EPCI, les procédures de l'article L. 5211-6-1 décrites précédemment s'appliqueraient.

### *2.2. La position de votre commission*

Il ne s'agit pas d'instaurer une dérogation permanente, qui constituerait une rupture d'égalité entre les communes nouvelles et les communes de même taille. L'objectif à terme est bien que les communes nouvelles constituent des communes comme les autres, auxquelles s'appliquerait le droit commun. En cela, les dispositions introduites par

l'article 8 de la proposition de loi permettent la mise en place d'un dispositif équilibré visant à favoriser la création de communes nouvelles en réduisant les effets de seuil dans la représentation de ces communes au sein de l'organe délibérant de l'EPCI dont elles sont membres, sans faire obstacle à l'inscription à terme des communes nouvelles dans le droit commun.

Néanmoins, votre commission a préféré renvoyer la discussion des dispositions relatives aux communes nouvelles à l'examen de la proposition de loi *visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires*<sup>1</sup> de notre collègue Françoise Gatel. Elle a donc adopté un **amendement** de suppression **COM-17** de notre collègue Eric Kerrouche et des membres du groupe socialiste et républicain.

Votre commission a **supprimé** l'article 8.

#### *Article 9*

(art. L. 5211-17-1 à L. 5211-17-4 [nouveaux]  
du code général des collectivités territoriales)

#### **Exercice territorialisé des compétences intercommunales**

L'article 9 de la proposition de loi vise à fournir un outil permettant un exercice territorialisé des compétences des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre *via* la mise en place de « pôles territoriaux ».

Il reprend pour cela le texte adopté par votre commission lors de l'examen, le 15 février 2017, sur le rapport de notre ancienne collègue Jacqueline Gourault, de la proposition de loi n° 758 (2015-2016) *permettant un exercice territorialisé de compétences au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes au moins*, déposée le 5 juillet 2016 par le président de votre commission des lois, M. Philippe Bas et plusieurs de nos collègues.

#### **1. Un équilibre difficile à trouver entre élargissement des périmètres des intercommunalités et gestion de proximité**

L'élargissement du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre rend difficile une gestion de proximité des compétences de ces ensembles.

##### *1.1. La constitution de communautés vastes et hétérogènes*

En relevant les seuils de population des EPCI à fiscalité propre, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, dite « *NOTRe* », a abouti à la formation d'intercommunalités s'étendant sur un large périmètre au sein du territoire français.

---

<sup>1</sup> Texte n° 503 (2017-2018) de Mme Françoise GATEL, déposé au Sénat le 24 mai 2018.



Ce texte relève - moyennant quelques dérogations visant notamment à prendre en compte la spécificité des territoires à faible densité de population - le seuil minimal de population des communautés de 5 000 à 15 000 habitants. Cela concerne plus particulièrement les communautés de communes, les autres catégories d'EPCI à fiscalité propre étant déjà soumises à des seuils plus élevés. La révision des schémas départementaux de coopération intercommunale qui a suivi a conduit à une **forte réduction du nombre des intercommunalités** : de 2 062 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en 2016 à 1 266 en 2017, soit une diminution de 39 %. Ce nombre s'est par la suite stabilisé, puisque la France comptait 1 263 EPCI à fiscalité propre en janvier 2018.

Auparavant de 32 500 habitants, la population moyenne de ces groupements est désormais de 53 734 habitants. Le nombre de communautés comprenant 50 communes et plus s'établit à 148, contre 53 précédemment<sup>1</sup>.

#### **Ces regroupements ont eu plusieurs conséquences :**

- la constitution de **grandes intercommunalités rurales**, puisque le respect du seuil de 15 000 habitants a nécessité la fusion de plusieurs communautés de communes. Dans beaucoup de départements, les préfets sont allés bien au-delà des prescriptions de la loi, en proposant la création en milieu rural d'EPCI à fiscalité propre regroupant quelquefois de centaines de communes et plus de cent mille habitants. La communauté de communes de Haute-Saintonge, en Charente-Maritime, compte ainsi quelque 70 000 habitants et 129 communes membres, sur un territoire de 1 760 km<sup>2</sup>. Des communautés d'agglomération rurales ont également vu le jour, par exemple dans le Cotentin, le pays d'Avranches ou au Pays Basque<sup>2</sup> ;

- le **regroupement de plusieurs bassins de vie** au sein d'une même communauté. C'est notamment le cas de la fusion de la communauté d'agglomération de Chambéry avec la communauté de communes Cœur des Bauges (Savoie), qui en est séparée par des sommets montagneux et est à cheval sur trois bassins de vie ;

-l'apparition de « **compétences orphelines** » à la suite des fusions d'EPCI : ces dernières ont abouti à une nouvelle répartition des compétences entre communes et intercommunalités. La communauté nouvelle ainsi créée peut décider de ne pas reprendre l'ensemble des compétences auparavant exercées par les EPCI fusionnés. Les compétences en question sont alors restituées aux communes qui n'ont souvent plus les moyens suffisants pour les exercer seules. Cette problématique concerne plus particulièrement les domaines de la petite enfance, du scolaire ou des services à la personne.

---

<sup>1</sup> Source : Direction générale des collectivités territoriales, « Bilan statistique de l'intercommunalité à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2018 », document consultable à l'adresse suivante : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bilan-statistique-2018.pdf>.

<sup>2</sup> Il s'agit des communautés d'agglomération Le Cotentin (182 000 habitants, 132 communes, 1 400 km<sup>2</sup>), Mont-Saint-Michel Normandie (90 000 habitants, 97 communes, 1 550 km<sup>2</sup>) et Pays Basque (300 000 habitants, 158 communes, 3 000 habitants).

Plus généralement, de nouvelles intercommunalités comptant parfois plusieurs centaines de milliers d'habitants ont été constituées à marche forcée, sans prendre le temps de maturation politique nécessaire à la constitution d'un véritable projet de territoire. Certaines ont aujourd'hui de grandes difficultés à exercer des compétences de proximité, comme par exemple la propreté urbaine, tout en élaborant un véritable projet intercommunal.

Comme le notaient en mars 2017 les rapporteurs de la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales, « *l'élargissement conséquent des périmètres génère des risques pour la réalité d'une gouvernance partagée et pour le maintien de la proximité au sein des nouveaux groupements* »<sup>1</sup>.

Or, assurer une gestion de proximité au sein de ces grands ensembles relève tant d'une exigence démocratique que d'une obligation fonctionnelle.

### *1.2. Des initiatives locales pour organiser le périmètre intercommunal*

Ces ensembles intercommunaux vastes et hétérogènes ont besoin d'adapter leur fonctionnement interne et l'exercice de leurs compétences. Divers instruments ont été élaborés par le législateur pour permettre aux élus de s'organiser.

Concernant la **coopération locale dans l'exercice des compétences intercommunales et communales**, de nombreux dispositifs sont consacrés par le code général des collectivités territoriales. Peuvent par exemple être cités la mise à disposition de services (article L. 5211-4-1), les services communs (article L. 5211-4-2), et la prestation de service (article L. 5111-1).

Des initiatives locales existent également afin de permettre une **gestion territorialisée des compétences de proximité des groupements de communes**, fondées sur le principe de subsidiarité. Comme le rappelaient nos anciens collègues René Vandierendonck et Michel Mercier, notre collègue Pierre-Yves Collombat et votre rapporteur, « *de nombreux exemples illustrent les solutions arrêtées pour déconcentrer l'organisation de l'EPCI : commissions géographiques, délégations de fonction aux membres de l'exécutif communautaire, structuration du périmètre communautaire en pôles territoriaux, territorialisation des services pour mieux connaître les spécificités du terrain et résoudre plus rapidement les difficultés du quotidien, etc.* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> « Laisser respirer les territoires », rapport d'information n° 485 (2016-2017) sur la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme territoriale fait, au nom de la commission des lois, par votre rapporteur et par nos collègues et anciens collègues René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat et Michel Mercier, p. 21. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-485-notice.html>

<sup>2</sup> « Laisser respirer les territoires », rapport d'information n° 485 (2016-2017) précité, p. 26.

Le périmètre de Bordeaux Métropole a ainsi été divisé en quatre, celui de la Métropole européenne de Lille en huit, tandis que celui de la métropole nantaise est divisée en sept pôles de proximité disposant de services. D'autres communautés, comme la communauté de communes du Pays de Falaise (Calvados), ont décidé d'organiser une représentation des secteurs géographiques au sein de leur bureau.

Si ces possibilités existent et sont utilisées, elles sont néanmoins issues de l'inventivité locale et aucun cadre législatif ne les facilite. Votre commission propose de créer un outil non-contraignant permettant un exercice territorialisé des compétences au sein des grands ensembles.

## **2. L'institution d'un outil législatif permettant un exercice territorialisé des compétences dans les EPCI à fiscalité propre de 50 communes et plus**

### *2.1. L'article 9 de la proposition de loi*

L'article 9 de la proposition de loi vise à instituer un outil législatif non contraignant d'organisation territoriale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ce dispositif permettrait à la communauté, quel que soit le nombre de ses communes membres, de s'organiser en territoires d'exercice d'une ou plusieurs de ses compétences, dénommés « pôles territoriaux », permettant une meilleure prise en compte des caractéristiques locales.

- *La détermination des pôles territoriaux*

Le conseil communautaire délimiterait le périmètre des pôles territoriaux regroupant, chacun, plusieurs communes contiguës. Ces pôles territoriaux seraient les mêmes pour l'ensemble des compétences exercées selon le même dispositif.

- *L'organisation et le fonctionnement des pôles*

Les modalités d'exercice des compétences concernées seraient fixées par le conseil communautaire dans le cadre déterminé par la loi :

- une commission rassemblerait les conseillers communautaires élus dans le périmètre du pôle territorial ;

- la commission du pôle serait consultée sur les modalités d'exercice des compétences sur le territoire du pôle avant leur fixation par le conseil communautaire, sur les modifications qui leur seraient ultérieurement apportées, ainsi que sur tout sujet d'intérêt du pôle ;

- le président du conseil communautaire pourrait déléguer à l'un de ces conseillers une partie de ses fonctions intéressant les compétences exercées sur le territoire du pôle. Le conseiller délégué serait désigné, sur proposition du président et après avis de la commission de pôle, par le conseil communautaire.

Afin de prendre en compte la diversité de peuplement du territoire national, ce dispositif serait ouvert à tous les EPCI à fiscalité propre, sans qu'un nombre minimal de communes membres soit fixé.

## *2.2. La position de votre commission*

L'article 9 de la proposition de loi ne vise pas à découper géographiquement les compétences des intercommunalités ni à créer des contre-pouvoirs territoriaux intra-communautaires, mais à mettre en place des délégations de gestion facilitant l'exercice des compétences des EPCI.

Ce dispositif se veut souple et entend offrir aux élus un outil de territorialisation des compétences. Il n'exclut pas l'adoption par les territoires d'autres solutions, conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales, mais permet de constituer un modèle pour les grands EPCI en détresse concernant la gestion de leur territoire.

La possibilité de délégation territorialisée de gestion des compétences répond aux **exigences de proximité** et assure la viabilité des grands ensembles. Il s'agit également d'un **exercice démocratique** puisque, au sein des conseils communautaires des grandes intercommunalités, l'ensemble des élus ne peut être étroitement associé aux affaires relevant de la responsabilité de l'EPCI. Conçu pour s'adapter à la diversité des situations, des projets, des exigences et des territoires des intercommunalités, ce dispositif impliquerait l'ensemble des élus à la mise en œuvre des compétences de l'EPCI et conforterait ainsi la construction d'un projet partagé.

Votre commission a adopté l'article 9 **sans modification**.

## *Article 10*

(art. L. 5211-19-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Droit de retrait d'un groupe de communes contiguës,  
membres d'un établissement public de coopération à fiscalité propre,  
pour constituer un nouvel établissement**

L'article 10 de la proposition de loi tend à autoriser un groupe de communes contiguës, membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, à s'en retirer pour constituer un nouvel établissement, dans le respect des règles de droit commun régissant la coopération intercommunale.

## 1. La révision de la carte intercommunale et les travers de la coopération forcée

Dans le domaine de la coopération intercommunale, les réformes entreprises depuis un quart de siècle ont poursuivi un triple objectif : regrouper l'ensemble des communes françaises en établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ; étendre le périmètre de ces derniers ; réduire le nombre des syndicats et syndicats mixtes à vocation unique ou multiple. Par ce biais, le législateur a entendu constituer des entités intercommunales fortement intégrées, d'une taille suffisante pour garantir un aménagement cohérent du territoire, assumer la charge de services publics ou d'équipements coûteux et assurer une forme de solidarité financière entre des territoires plus ou moins prospères.

Pour atteindre ces objectifs, le législateur a employé des moyens plus ou moins contraignants : la création d'une commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) en 1992<sup>1</sup>, l'élaboration obligatoire d'un schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI) à partir de 2010<sup>2</sup>, et l'attribution au préfet de pouvoirs coercitifs pour imposer la volonté de l'État.

En dernier lieu, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », a institué une procédure transitoire fortement coercitive<sup>3</sup> pour parvenir, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2017, à l'achèvement de la carte intercommunale suivant les nouvelles orientations fixées par la même loi, et notamment aux nouveaux seuils de population requis pour la constitution d'EPCI à fiscalité propre (15 000 habitants en règle générale, seuil adapté dans certains cas, notamment en fonction de la densité démographique, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants) :

- un nouveau schéma départemental de coopération intercommunale a été établi, conformément aux objectifs fixés par la loi, selon une procédure à peu près inchangée (élaboration par le préfet d'un projet de schéma soumis aux conseils municipaux et communautaires concernés puis à la CDCI, intégration au projet des modifications adoptées par celle-ci à la majorité des deux tiers, décision du préfet arrêtant le schéma et publication de celui-ci) ;

- dès la publication du schéma, pour la mise en œuvre de celui-ci, le préfet était habilité à définir par arrêté tout projet de création, de modification ou de fusion d'EPCI à fiscalité propre et proposer toute dissolution d'un syndicat ou d'un syndicat mixte ; il pouvait aussi s'écarter

---

<sup>1</sup> Article 67 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

<sup>2</sup> Article 35 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Articles 35 et 40 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 précitée.

---

du schéma, mais devait alors consulter la CDCI et intégrer à son projet les modifications adoptées par la commission à la majorité des deux tiers ;

- les projets ont ensuite été soumis pour avis aux conseils municipaux des communes concernées, et définitivement arrêtés s'ils avaient recueilli leur accord à la majorité qualifiée<sup>1</sup> ;

- à défaut, le préfet a pu « *passer outre* » l'opposition des communes, avec l'accord de la CDCI si le projet ne figurait pas au schéma, ou sur son avis simple dans le cas contraire. Le projet a dû intégrer les modifications adoptées par la CDCI à la majorité des deux tiers.

Le résultat de ce processus, ce fut d'abord la **couverture presque intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre**<sup>2</sup>. Ce fut aussi la **réduction massive** du nombre de ces établissements, et **l'extension parfois considérable de leur périmètre**. Leur nombre est ainsi passé de 2 133 en 2015 à 1 263 en 2018, et leur population moyenne de 29 498 à 53 734<sup>3</sup>. Surtout, ces chiffres masquent de grandes disparités et l'apparition de très grandes intercommunalités, rassemblant parfois plus de 200 communes et dont le territoire peut s'étendre sur plus de 1 000 kilomètres carrés<sup>4</sup>.

En outre, **des communes ont été regroupées et des EPCI fusionnés contre leur gré**, par la volonté de préfets soucieux d'appliquer avec zèle les consignes gouvernementales, **au-delà même des objectifs fixés par la loi et au détriment, parfois, du sens des réalités locales**.

Comme votre rapporteur l'a souvent constaté au cours de ses déplacements au nom de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale, mise en place au sein de votre commission des lois, **ces regroupements forcés soulèvent de multiples difficultés : problèmes de gouvernance de l'intercommunalité et de gestion des services publics de proximité ; absence de cohérence territoriale** qui fait obstacle au bon exercice par l'EPCI à fiscalité propre de ses missions structurantes en matière d'aménagement, d'urbanisme et de développement économique ; **difficulté d'homogénéiser les compétences et le niveau de fiscalité des établissements fusionnés ; désorientation des élus** qui avaient été habitués à travailler en étroite collaboration au sein de leurs anciens groupements et doivent aujourd'hui rebâtir une culture commune avec leurs nouveaux interlocuteurs.

---

<sup>1</sup> Les conditions de majorité étaient cependant assouplies par rapport à celles qui sont établies de longue date en matière intercommunale, puisqu'il suffisait de recueillir l'accord de la moitié des conseils municipaux intéressés, représentant la moitié au moins de la population totale des communes concernées, y compris le conseil municipal de la commune la plus peuplée si elle regroupait au moins le tiers de la population totale.

<sup>2</sup> Seules font encore exception à la règle les quatre îles mono-communales d'Yeu, Bréhat, Sein et Ouessant, en vertu du V de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Source : Direction générale des collectivités territoriales, « Bilan statistique de l'intercommunalité à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2018 », document consultable à l'adresse suivante : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bilan-statistique-2018.pdf>.

<sup>4</sup> Pour de plus amples développements, voir le commentaire de l'article 9.

## 2. Un droit de retrait encadré, qui ne met pas à mal les principes de la coopération intercommunale

Aussi les auteurs de la proposition de loi souhaitent-ils **ouvrir à un groupe de communes contiguës, membres d'un EPCI à fiscalité propre, la faculté de s'en retirer pour constituer un nouvel EPCI à fiscalité propre**, sans porter atteinte aux objectifs et orientations définis aux I, II et III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, à savoir, pour l'essentiel :

- le principe de **continuité territoriale** (le retrait de ces communes et la création de ce nouvel établissement ne pourrait pas conduire à ce qu'une ou plusieurs communes soient enclavées au sein d'un EPCI à fiscalité propre dont elles ne sont pas membres, ou à ce que le territoire d'un tel EPCI soit discontinu) ;

- les **seuils minimaux de population** rappelés ci-dessus ;

- la **cohérence spatiale** au regard du périmètre des unités urbaines, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ;

- la **solidarité financière** entre territoires.

La **procédure** serait la suivante :

- le projet de retrait et de constitution d'un nouvel établissement devrait faire l'objet de délibérations concordantes des conseils municipaux intéressés ;

- le préfet de département saisisrait alors pour avis l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre dont lesdites communes souhaitent se retirer, ainsi que les conseils municipaux de l'ensemble de ses communes membres ;

- dans un délai d'un mois, le préfet, l'EPCI à fiscalité propre ou toute commune membre de celui-ci pourrait saisir la CDCI en cas de désaccord avec le retrait projeté, la CDCI disposant elle-même d'un mois pour se prononcer ;

- en cas de saisine de la CDCI, celle-ci pourrait s'opposer au projet à la majorité des deux tiers, dans un délai d'un mois ; dans le cas contraire, le retrait et la création du nouvel EPCI à fiscalité propre prendraient effet.

**Votre commission n'a vu que des avantages à cet assouplissement, qui ne met pas en cause la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre, non plus que les seuils de population fixés en 2015 pour donner à ces établissements la taille critique jugée souhaitable.**

Naturellement, votre rapporteur s'est interrogé sur l'opportunité de revenir sur des regroupements opérés, non sans mal, il y a un peu plus d'un an. Toutefois, la situation de blocage que l'on observe sur certains territoires, la difficulté de faire émerger de nouveaux projets dans des EPCI

mal bâtis, lui ont fait estimer au contraire qu'il était urgent d'y porter remède.

Sur sa proposition, votre commission a adopté un **amendement COM-46** tendant à préciser la procédure de retrait et de création du nouvel EPCI à fiscalité propre.

Votre commission a adopté l'article 10 **ainsi modifié**.

#### *Article 11*

(art. L. 5211-18, L. 5211-45-1 [nouveau], L. 1111-10, L. 2336-3, L. 5210-1-2, L. 5111-6, L. 5211-41-3, L. 5212-27 et L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales ; art. L. 300-6-1 du code de l'urbanisme ; art. 1465 A du code général des impôts)

#### **Liberté de la coopération intercommunale**

L'article 11 de la proposition de loi tend à modifier les procédures de révision de la carte intercommunale afin de traduire juridiquement le principe de liberté de la coopération intercommunale.

#### **1. Des mécanismes de contrainte qui n'ont plus lieu d'être**

Comme il a été rappelé précédemment, **diverses procédures ont été créées par le législateur depuis plusieurs décennies afin de favoriser le regroupement intercommunal**, jusqu'au quasi-achèvement de la couverture du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

L'élaboration d'un schéma départemental sexennal de la coopération intercommunale (SDCI), prévue par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, n'est que le plus connu de ces mécanismes. Toutefois, il convient de souligner que **le SCDI, par lui-même, n'est qu'un document de planification dénué de force contraignante**. Il n'a acquis une telle force que par le biais des **procédures transitoires** instituées successivement par les lois « RCT » de 2010, « MAPTAM » de 2014<sup>1</sup> et « NOTRe » de 2015 pour assurer sa mise en œuvre, y compris contre la volonté des élus locaux.

**Les dispositions permanentes du code général des collectivités territoriales, quoique moins contraignantes, n'en conservent pas moins une portée coercitive.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.



## Procédures permanentes de modification de la carte intercommunale

Objet de la procédure	Titulaire(s) du pouvoir d'initiative	Entités consultées et pouvoirs dont elles disposent	Compétence du préfet pour arrêter la décision
<b>Rattachement</b> d'une commune isolée à un EPCI à fiscalité propre (art. L. 5210-1-2)	Le préfet (compétence liée)	La <u>CDCI</u> peut, à la majorité des deux tiers, imposer le rattachement de la commune à un autre EPCI à fiscalité propre.	Compétence liée
<b>Création</b> d'un EPCI (art. L. 5211-5)	- Toute commune ; - le préfet, après avis de la CDCI	Le projet doit être adopté par les <u>communes concernées</u> à la majorité qualifiée.	Compétence discrétionnaire
<b>Extension</b> du périmètre d'un EPCI à une ou plusieurs nouvelles communes (art. L. 5211-18)	- Toute commune souhaitant son rattachement à l'EPCI ; - l'EPCI ; - le préfet	Le projet doit être approuvé : - par <u>l'EPCI</u> , dans le cas où la commune « <i>entrante</i> » est à son initiative ; - par <u>la commune « entrante »</u> , dans le cas où l'EPCI est à son initiative ; - par <u>la commune « entrante » et l'EPCI</u> , dans le cas où le préfet est à son initiative ; - par une majorité qualifiée de <u>communes appartenant déjà à l'EPCI</u> , dans tous les cas.	Compétence discrétionnaire
<b>Retrait</b> d'une commune d'un EPCI (art. L. 5211-19)	La commune qui souhaite se retirer	Le projet de retrait doit être approuvé par une majorité qualifiée de <u>communes membres</u> de l'EPCI.	Compétence discrétionnaire
<b>Transformation d'un EPCI à fiscalité propre</b> , par passage d'une catégorie à une autre plus intégrée (art. L. 5211-41)	L'EPCI à fiscalité propre	La transformation doit être approuvée par les <u>communes membres</u> à la majorité qualifiée.	Compétence liée
En cas de transformation d'un EPCI à fiscalité propre, <b>extension</b> de celui-ci à d'autres communes (éventuellement membres d'un autre EPCI à fiscalité propre) (art. L. 5211-41-1)	Le préfet, après avis de la CDCI	L'extension doit être approuvée : - par <u>l'EPCI à fiscalité propre</u> ; - par une majorité qualifiée de <u>communes situées dans le périmètre envisagé</u> ; - par toute commune dont l'intégration est envisagée, si elle est membre d'une communauté de communes à DGF bonifiée.	Compétence discrétionnaire

Objet de la procédure	Titulaire(s) du pouvoir d'initiative	Entités consultées et pouvoirs dont elles disposent	Compétence du préfet pour arrêter la décision
<b>Transformation d'un syndicat de communes</b> en communauté de communes ou d'agglomération <i>(art. L. 5211-41-2)</i>	- Le syndicat ; - toute commune membre.	La transformation doit être approuvée : - par le <u>syndicat</u> ; - par les <u>communes membres</u> à la majorité qualifiée.	Compétence liée
<b>Fusion d'EPCI</b> , dont l'un au moins est à fiscalité propre, avec extension éventuelle à d'autres communes (isolées ou non), le nouvel EPCI relevant de plein droit de la catégorie la plus intégrée <i>(art. L. 5211-41-3)</i>	- Une ou plusieurs communes membres des EPCI dont la fusion est envisagée ; - un ou plusieurs EPCI ; - le préfet ; - la CDCI.	- Les modifications adoptées par la <u>CDCI</u> à la majorité des deux tiers doivent être intégrées au projet ; - le projet doit être approuvé par une majorité qualifiée renforcée de <u>communes concernées</u> <sup>1</sup> .	Compétence discrétionnaire

Source : commission des lois du Sénat

Comme on peut le constater d'après le tableau ci-dessus, **les pouvoirs reconnus à titre permanent au représentant de l'État pour faire évoluer la carte intercommunale dans le département sont réels, mais limités :**

- en aucun cas, il ne peut aller à l'encontre de la volonté d'une majorité qualifiée de communes concernées (sauf lorsqu'il s'agit de rattacher une commune isolée à un EPCI à fiscalité propre) ;

- lorsque la CDCI est saisie, il est tenu d'intégrer au projet les modifications qu'elle adopte à la majorité des deux tiers ;

- il ne peut pas prendre l'initiative de transformer un EPCI à fiscalité propre en lui faisant changer de catégorie, non plus que de transformer un syndicat de communes en EPCI à fiscalité propre ;

<sup>1</sup> La majorité qualifiée requise (deux tiers des communes représentant la moitié de la population, ou l'inverse) doit ici comprendre au moins un tiers des communes membres de chaque EPCI dont la fusion est envisagée.

---

- il ne peut imposer à une commune déjà membre d'un EPCI à fiscalité propre de se retirer de celui-ci et de se rattacher à un autre groupement à fiscalité propre que dans les cas suivants :

- en cas de transformation de l'EPCI à fiscalité propre auquel il souhaite que la commune se rattache, avec l'accord de ce dernier et d'une majorité qualifiée de communes situées dans le nouveau périmètre envisagé ;
- en cas de fusion d'EPCI, avec l'accord d'une majorité qualifiée renforcée et si la CDCI ne s'y est pas opposée à la majorité des deux tiers.

Néanmoins, **si l'on se place à présent du point de vue d'une commune**, elle peut être conduite **contre son gré** :

- si elle est isolée, à intégrer un EPCI à fiscalité propre existant ou nouvellement créé ;

- si elle appartient déjà à un EPCI à fiscalité propre :

- à s'en retirer et à se rattacher à un autre EPCI à fiscalité propre, dans les cas et aux conditions indiquées ci-dessus ;
- à voir l'EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient se transformer en EPCI à fiscalité propre d'une catégorie plus intégrée, auquel elle devra obligatoirement transférer de nouvelles compétences.

**Par le biais du schéma départemental et des procédures transitoires qui ont été instituées pour sa mise en œuvre, cependant, les pouvoirs du représentant de l'État ont été considérablement renforcés, puisque :**

- le schéma est **élaboré et arrêté par le préfet**, les conseils municipaux et les organes délibérants des EPCI du département n'étant saisis que pour avis, et la CDCI ne pouvant imposer de modifications au projet de schéma qu'à la majorité des deux tiers ;

- il peut prévoir **toute évolution de la carte intercommunale** (création, transformation ou fusion d'EPCI à fiscalité propre et modification de leur périmètre, suppression, transformation et fusion de syndicats de communes et de syndicats mixtes) ;

- **sur le fondement de dispositions transitoires, le préfet a pu imposer la mise en œuvre du schéma** (voire imposer des projets d'évolution non prévues par le schéma) **contre la volonté des communes**, sous réserve d'intégrer les propositions adoptées par la CDCI à la majorité des deux tiers<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir, dernièrement, les articles 35 et 40 de la loi « NOTRe » et, ci-dessus, le commentaire de l'article 10 de la proposition de loi.

À présent que l'ensemble des communes françaises, sauf quelques très rares exceptions prévues par la loi, ont été réunies en groupements à fiscalité propre, et que ces derniers ont atteint la taille minimale, déjà excessive sur bien des territoires, voulue par le législateur en 2015, **ces mécanismes de contrainte n'ont plus de raison d'être**. Bien au contraire, **il est urgent de renouer avec l'esprit initial de l'intercommunalité, fondée, aux termes mêmes de la loi, « sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité<sup>1</sup> »**. Laissons les élus municipaux, auxquels on a déjà bien assez forcé la main, élaborer eux-mêmes leurs projets de coopération et faire évoluer les compétences ou le périmètre de leurs groupements en fonction des nécessités locales.

## **2. Des propositions pour rendre le pouvoir aux élus, sans remettre en cause les principes de la coopération intercommunale**

C'est dans cet esprit que les auteurs de la proposition de loi entendent **« réserver désormais à la seule décision des élus concernés les modifications de la carte intercommunale<sup>2</sup> »**.

À cet effet, ils proposent de mettre fin à la révision sexennale du schéma départemental de coopération intercommunale et de supprimer **« le pouvoir de modification de ces schémas par les commissions départementales de la coopération intercommunale<sup>3</sup> »**.

À la réflexion, **votre rapporteur a constaté que les mesures proposées ne répondaient qu'imparfaitement à l'objectif poursuivi**. Car les schémas départementaux n'ont pas par eux-mêmes de valeur prescriptive, comme cela a été rappelé. Ils n'en ont acquis que par le biais des procédures exceptionnelles et transitoires prévues pour leur mise en œuvre. En revanche, et indépendamment de tout schéma, le préfet conserverait les pouvoirs qui lui sont reconnus à titre permanent pour faire évoluer la carte intercommunale – suivant les procédures rappelées précédemment, qui ménagent certains pouvoirs aux élus.

Aussi votre rapporteur a-t-il formulé **des propositions plus radicales, inspirées par trois principes**.

En premier lieu, **il n'est pas question de remettre en question les principales règles qui régissent la coopération intercommunale**, telles que la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre (sauf exceptions prévues par la loi), les seuils de population imposés à ces derniers et leurs aménagements, ou le principe de continuité territoriale des

---

<sup>1</sup> Article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi, p. 6.

<sup>3</sup> Ibid. En réalité, la disposition proposée aurait pour effet d'ôter à la CDCL, statuant à la majorité des deux tiers, le pouvoir d'imposer au préfet des modifications au projet de schéma qu'il a lui-même élaboré. Elle reviendrait donc à renforcer encore les pouvoirs du préfet au détriment des élus, ce qui ne semble pas correspondre à l'objectif poursuivi.

groupements. Ces règles ont fait l'objet d'un compromis entre les deux assemblées lors de l'adoption de la loi « *NOTRe* » et présidé à la refonte toute récente de la carte intercommunale. Si des ajustements sont concevables et souhaitables<sup>1</sup>, on ne saurait ouvrir la voie aujourd'hui à de nouveaux bouleversements.

En deuxième lieu, **s'il est utile de conserver au niveau départemental une instance de concertation entre élus et avec le préfet sur les évolutions souhaitables de l'intercommunalité** (à fiscalité propre ou non), y compris pour faire face à de nouveaux besoins sociaux en matière économique, sociale, environnementale, culturelle, *etc.*, **il ne paraît pas indispensable de mettre le fruit de ces réflexions sous la forme d'un schéma à réviser périodiquement**. Le SDCI, assorti des procédures exceptionnelles créées pour sa mise en œuvre, a été l'instrument de l'achèvement de la carte intercommunale et de l'agrandissement des intercommunalités. **Il a aujourd'hui fait son œuvre et peut sans dommage être supprimé.**

En troisième lieu, **votre rapporteur n'a pas jugé souhaitable de remettre en cause les procédures existantes et permanentes de création, d'extension, de transformation et de fusion d'EPCI**, qui laissent au préfet, mais aussi aux conseils municipaux et communautaires un pouvoir d'initiative, et permettent quelquefois d'imposer à une commune une évolution qu'elle n'a pas souhaitée, à condition toutefois qu'une majorité qualifiée de communes concernées l'ait approuvée. L'intérêt général, reconnu par une majorité d'élus, commande parfois de telles évolutions. En revanche, **il a paru utile que les CDCI soient systématiquement consultées sur les projets dont l'initiative revient au préfet.**

Votre commission a adopté un **amendement COM-47** du rapporteur qui met en œuvre ces principes et procède aux coordinations nécessaires.

Votre commission a adopté l'article 11 **ainsi modifié**.

#### Article 11 *bis* (nouveau)

(art. L. 238, L. 255-2 à 255-4 [abrogés] et L. 429 du code électoral)

#### **Suppression de l'obligation de déclaration des candidatures aux élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants**

Introduit par votre commission, à l'initiative de son rapporteur, par l'adoption d'un **amendement COM-59**, l'article 11 *bis* de la proposition de loi a pour objet de supprimer l'obligation de déclaration de candidature aux élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants.

---

<sup>1</sup> Voir, à ce propos, le commentaire de l'article 10.

## 1. Une obligation récente qui soulève des difficultés pratiques

L'obligation de déclarer sa candidature aux élections municipales dans les communes où les conseillers municipaux sont élus au scrutin majoritaire – soit, en l'état du droit, les communes de moins de 1 000 habitants – est **une innovation récente**, puisqu'elle date de l'adoption de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*.

Le législateur, répondant aux souhaits des associations d'élus, avait alors estimé qu'une telle obligation de déclaration **éviterait que des personnes ne soient élues contre leur gré**. En outre, il arrivait jusque-là que des personnes soient **élues simultanément** au sein de plusieurs conseils municipaux, la loi prévoyant dans ce cas un droit d'option à exercer dans les dix jours suivant l'élection. En imposant en 2013 une déclaration de candidature préalable, le législateur a simultanément interdit à toute personne de se porter candidate dans plus d'une circonscription électorale<sup>1</sup>.

Cette réforme, dont l'intention était excellente et consensuelle, a cependant soulevé d'importantes difficultés pratiques. Dans les petites communes, où il est déjà difficile de trouver des habitants prêts à assumer les charges et responsabilités liées aux mandats municipaux, **l'obligation de se déclarer préalablement peut avoir un effet inhibiteur, et elle empêche les candidatures tardives**.

Le résultat est qu'il faut parfois s'y prendre à plusieurs fois pour compléter le conseil municipal quand celui-ci a perdu plus du tiers de ses membres ou qu'il y a lieu d'élire un nouveau maire, par exemple. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, les élections municipales partielles qui se tiendront à Noidant-le-Rocheux, en Haute-Marne, les 17 et 24 juin 2018 seront les cinquièmes depuis le mois d'octobre dernier, aucun des scrutins précédents n'ayant suffi à pourvoir l'ensemble des sièges vacants, faute de candidats déclarés en nombre adéquat.

## 2. Le retour au *statu quo ante*

Reprenant les dispositions d'une **proposition de loi déposée le 10 janvier dernier par notre collègue Bruno Sido** et plusieurs autres de nos collègues<sup>2</sup>, votre rapporteur a donc proposé de **supprimer l'obligation de**

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 701 (A.N., XIV<sup>e</sup> législature) fait, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, en première lecture, par notre ancien collègue député Pascal Popelin, consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r0701.pdf>. Le principe d'une telle obligation de candidature avait été introduit par la commission des lois du Sénat, en première lecture, avant le rejet de l'ensemble du projet de loi en séance publique. L'Assemblée nationale avait réintroduit cette mesure en première lecture, avant que le Sénat ne l'adopte en deuxième lecture.

<sup>2</sup> Proposition de loi n° 209 (2017-2018) supprimant l'obligation de déclaration de candidature en vue des élections municipales dans les communes de moins de mille habitants.

---

**déclaration de candidature** dans les communes de moins de 1 000 habitants (articles L. 255-2 à L. 255-4 du code électoral) et, par coordination, de **rétablir le droit d'option** reconnu jusqu'en 2013 à toute personne élue au sein de plusieurs circonscriptions (article L. 238 du même code).

Une difficulté tient au fait qu'une semblable déclaration de candidature est imposée, par des dispositions de nature organique, aux ressortissants de l'Union européenne qui souhaitent se présenter aux élections municipales. Pour la parfaite cohérence du droit électoral, il conviendra donc d'examiner aussi rapidement que possible la proposition de loi organique également présentée par notre collègue Bruno Sido afin de modifier ou d'abroger les articles concernés du code électoral<sup>1</sup>.

Votre commission a adopté l'article 11 *bis* **ainsi rédigé**.

## CHAPITRE II

### AFFERMIR LE DÉPARTEMENT DANS SA MISSION DE GARANT DE LA SOLIDARITÉ TERRITORIALE

#### *Article 12*

(art. L. 1111-10 et L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales)

#### **Extension du champ des investissements dans le secteur marchand auxquels peuvent contribuer les départements**

L'article 12 de la proposition loi a pour objet d'étendre, de manière tant géographique que sectorielle, le champ des investissements en faveur des entreprises du service marchand auxquels peuvent contribuer les départements.

#### **1. Les investissements limités des départements dans le secteur marchand**

##### *1.1. Un secteur très encadré*

Les fondements juridiques relatifs à l'intervention économique des collectivités territoriales ont longtemps été jurisprudentiels. Le pouvoir législatif s'est saisi du sujet depuis les années 1980, et encadre désormais strictement les investissements des départements dans le secteur marchand.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi organique n° 208 (2017-2018) supprimant l'obligation de déclaration de candidature en vue des élections municipales dans les communes de moins de mille habitants.

- *Des fondements jurisprudentiels*

Par son arrêt du 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*<sup>1</sup>, le Conseil d'État avait jugé que **les collectivités publiques pouvaient intervenir dans les domaines économiques que si, « en raison des circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifie leur intervention en cette matière »**. Cet intérêt public peut notamment résulter d'une carence de l'initiative privée.

Par suite, le Conseil d'État a jugé que les personnes publiques ne peuvent intervenir dans les domaines économiques que si leur intervention n'a pas pour effet de fausser le libre jeu de la concurrence avec les autres opérateurs économiques<sup>2</sup>.

Ces principes ont conservé une large portée : le code général des collectivités territoriales encadre de manière restrictive les aides que peuvent accorder les collectivités territoriales au secteur marchand.

- *Un encadrement législatif des interventions économiques des départements*

Jusqu'à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, dite « *NOTRe* », le département pouvait, sur la base de l'article L. 3231-3 du code général des collectivités territoriales désormais abrogé, lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale l'exigeait, accorder des aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté. Les mêmes règles s'appliquaient lorsque l'intervention avait pour but d'assurer le maintien de services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural, si l'initiative privée était défaillante ou absente.

Dans le but affiché de clarifier la répartition des compétences entre les collectivités territoriales, la loi « *NOTRe* » a réduit les possibilités d'intervention du département, dont la fonction est désormais ciblée sur les questions relatives aux solidarités sociales et territoriales. Il n'a plus de compétence économique de droit commun mais conserve des compétences déterminées par la loi pour intervenir sur des objets circonscrits s'inscrivant dans le cadre de la solidarité territoriale.

L'article 1111-10 du code général des collectivités territoriales reconnaît des cas dans lesquels le département peut contribuer au financement de projets économiques :

**- le premier alinéa du I indique que le département peut octroyer des financements aux projets dont les communes et leurs groupements sont maîtres d'ouvrage**, à leur demande. La contribution du département ne

---

<sup>1</sup> CE, 30 mai 1930, n° 06781, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*.

<sup>2</sup> CE, Ass., 31 mai 2006, n° 275531, *Ordre des avocats au barreau de Paris*.



peut cependant avoir pour effet d'apporter indirectement une aide à une entreprise<sup>1</sup> ;

- le second alinéa du I définit de manière limitative les cas dans lesquels le département peut contribuer aux financements d'investissements en faveur des entreprises de services marchands. Les conditions nécessaires sont strictes : il doit s'agir d'une opération d'investissement, réalisée « pour des raisons de solidarité territoriale » et lorsque l'initiative privée est « défaillante ou absente ». En outre, seuls deux types de projets sont concernés :

1° les opérations en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des EPCI à fiscalité propre ;

2° les opérations en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisées par les associations syndicales autorisées.

#### Les associations syndicales de propriétaires (ASP)

Les associations syndicales de propriétaires (ASP) sont des groupements de propriétaires fonciers régis par l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires et le décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance précitée.

Les ASP permettent d'effectuer en commun des travaux d'amélioration, d'entretien ou de mise en valeur des biens. **Leurs actions ont pour objectif :**

- de prévenir les risques naturels ou sanitaires, les pollutions ou les nuisances ;
- de préserver, de restaurer ou d'exploiter des ressources naturelles ;
- d'aménager ou d'entretenir des cours d'eau, lacs ou plans d'eau, voies et réseaux divers ;
- de mettre en valeur des propriétés.

Parmi les ASP, **plusieurs régimes** sont possibles :

- les **associations syndicales libres (ASL)** sont des personnes morales de droit privé librement constituées par les propriétaires ;

- les **associations syndicales autorisées (ASA)** sont des établissements publics à caractère administratif. Elles sont autorisées par le préfet après enquête publique et avis favorable des propriétaires concernés selon un système de double majorité ;

- les **associations syndicales constituées d'office (ASCO)** sont des établissements publics à caractère administratif constitués par le préfet après enquête publique. Il pèse sur les propriétaires concernés une obligation légale d'entretien.

<sup>1</sup> Ce point a été confirmé par la jurisprudence : voir CE, 12 mai 2017, n° 397364 et CE, 12 mai 2017, n° 397366, Assemblée des départements de France et autres ; CE, 11 octobre 2017, n° 407347, Département des Yvelines et autres.

### *1.2. Des possibilités réduites ne permettant pas aux départements d'atteindre leurs objectifs législatifs*

Depuis l'entrée en vigueur de la loi « NOTRe », le développement économique est une attribution régionale. Les départements n'ont donc plus de compétence en matière économique sauf disposition législative spécifique.

**Le département conserve sa capacité d'intervention en faveur de l'équipement rural** (article L. 3232-1 du code général des collectivités territoriales) **et du maintien des professionnels de santé en milieu rural** (article L. 1111-5). D'autres aides, dont l'objet est très particulier, sont également maintenues : elles concernent l'électrification, le spectacle cinématographique, et la défense des forêts contre l'incendie (articles L. 3232-1 et suivants).

En dehors de ces aides spécifiques, **le département peut avoir besoin d'intervenir économiquement sur son territoire afin de garantir la solidarité territoriale**. Or, en l'état actuel du droit, le champ limité des interventions économique du département restreint fortement ses ambitions, parfois aux dépens de l'objectif plus large d'aménagement et de développement équilibré du territoire.

Votre commission propose d'accroître les possibilités pour le département de faire face aux problématiques de son territoire, en élargissant le champ des investissements possibles dans le secteur marchand en lien avec sa compétence de solidarité territoriale.

## **2. L'extension du champ des investissements des départements dans le secteur marchand**

### *2.1. L'article 12 de la proposition de loi*

L'article 12 de la proposition de loi a pour objet de renforcer les possibilités données au département pour garantir la solidarité territoriale.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent que la compétence du département en matière de financement d'opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands soit étendue dans deux directions :

- elle pourrait désormais s'exercer sur **l'ensemble du territoire départemental**, et non plus uniquement en milieu rural ;

- elle concernerait **l'ensemble des opérations relatives à l'entretien et à l'aménagement de l'espace rural**, et non plus les seules opérations réalisées par les associations syndicales autorisées.

Les conditions relatives à l'objectif de solidarité territoriale, à la nécessaire réponse aux besoins de la population et à l'insuffisance de l'initiative privée seraient maintenues.

## *2.2. La position de votre commission*

Votre commission juge nécessaire d'élargir les possibilités d'intervention économique des départements, sans remettre en cause les compétences des autres collectivités territoriales. Pour ce faire, elle a adopté un **amendement COM-48 rectifié bis** de son rapporteur.

Elle a tout d'abord **fait coïncider le périmètre des aides auxquelles peut contribuer le département avec celui des aides que les communes peuvent accorder** au titre de l'article L. 2251-3, en l'étendant aux communes comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Elle a ensuite **étendu les aides du département en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural aux associations syndicales constituées d'office**. La proposition de loi initiale prévoyait d'élargir la compétence des départements pour qu'il puisse contribuer à l'ensemble des opérations relatives à l'aménagement de l'espace rural, et non plus aux seules opérations réalisées par les associations de propriétaires. Cette disposition aurait pour conséquence de porter atteinte à l'équilibre de la loi « NOTRe » en donnant une compétence large aux départements en matière d'interventions économiques. Votre commission a préféré étendre les possibilités actuelles du département aux associations de propriétaires constituées d'office qui sont, comme les associations syndicales autorisées, constituées après enquête publique.

Enfin, votre commission a **inclus les départements dans la liste des collectivités auxquelles la région peut déléguer tout ou partie de l'octroi des aides aux entreprises**. Il ne s'agit donc pas de rétablir une compétence de plein droit des départements en matière d'aides aux entreprises : la région resterait maîtresse du processus. Ce dispositif est conforme à l'esprit qui a présidé à l'adoption de la loi « NOTRe » (et au texte même du projet de loi initial). Votre commission des lois estimait alors que la faculté générale dont disposent les collectivités de déléguer leurs compétences, prévue à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, rendait inutile une telle précision. La circulaire d'application de la loi est malheureusement plus restrictive, ce qui justifie le vote d'une nouvelle disposition.

Votre commission a adopté l'article 12 **ainsi modifié**.

### *Article 13 (supprimé)*

(art. L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales)

#### **Extension du champ de l'ingénierie départementale**

L'article 13 de la proposition loi visait à étendre le champ de l'assistance technique offerte par les départements aux communes et établissements publics de coopération intercommunale. Son ambition étant

---

largement satisfaite par le droit en vigueur, il a été supprimé par votre commission.

### **1. Une assistance technique et juridique pour les petites communes et intercommunalités**

Certaines communes et leurs groupements ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Une assistance leur était historiquement apportée par les services de l'État. Celle-ci se réduit, laissant une place croissante au recours à l'ingénierie du département.

#### *1.1. L'insuffisante mise à disposition de l'ingénierie de l'État*

- *Un retrait progressif de l'État*

Au cours de l'histoire, l'État a été amené à mettre son expertise juridique et technique au service des collectivités locales. Plusieurs périodes peuvent être distinguées.

Dans les **années 1960**, l'État, que l'on a pu qualifier **d'aménageur**, intervenait directement sur les territoires *via* ses grands corps et la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) afin de structurer les réseaux et les grands équipements.

Avec la **décentralisation**, l'État se pose d'abord en soutien des collectivités territoriales et de leurs groupements avant de se désengager progressivement.

À partir de 1983<sup>1</sup>, les services déconcentrés des ministères de l'équipement, de l'environnement, des transports et de l'agriculture (directions départementales de l'équipement et directions départementales de l'agriculture) assuraient des missions de conseil et d'appui aux collectivités territoriales dans le cadre de leurs compétences d'ingénierie publique. En 2000, près de 22 000 communes ou groupements communaux avaient bénéficié d'environ 30 000 prestations des services de l'État. Les rémunérations versées à l'État par les collectivités territoriales à ce titre atteignaient 237,8 millions par an<sup>2</sup> ;

La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 *portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier*, dite « MURCEF », soumet ces prestations au droit de la concurrence tout en prévoyant un **dispositif d'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et**

---

<sup>1</sup> L'article 12 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État autorisait les services de l'État, les départements et les régions à apporter leur concours technique aux communes qui le demandaient pour l'exercice de leurs compétences.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 666 (2010-2011), « La RGPP, un défi pour les collectivités territoriales et les territoires », Dominique de Legge, déposé au Sénat le 22 juin 2011. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-666-2-notice.html>

---

**d'aménagement du territoire (ATESAT)**, permettant aux services de l'État d'intervenir sans publicité ni mise en concurrence préalables, pour des prestations d'ingénierie dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat, à destination des communes et de leurs groupements ne disposant pas de moyens humains et financiers nécessaires.

Fin 2011, avec la réorganisation des services déconcentrés de l'État (fusion des directions départementales de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales de l'équipement au sein des directions départementales des territoires) et le non-remplacement des personnels dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), l'État cesse ses interventions dans le champ de l'ingénierie concurrentielle.

**Le dispositif de l'ATESAT est abrogé** par l'article 123 de la loi du 29 décembre 2013 *de finances pour 2014*.

Toutefois, la loi du 28 mai 2013<sup>1</sup> crée un établissement administratif de l'État, le **Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)**.

• *Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)*

Créé par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013, le CEREMA s'organise autour de neuf champs d'action complémentaires visant à **accompagner les acteurs territoriaux dans la réalisation de leurs projets**.

Centré sur l'aménagement et le développement durable, ce centre d'étude apporte une expertise scientifique et technique à l'État et aux collectivités territoriales. Son premier président, notre ancien collègue Pierre Jarlier, le décrivait à l'origine comme « *un interlocuteur unique pour les collectivités, aux compétences très variées* ».

Il était initialement doté d'un budget de 250 millions d'euros, et comptait, en 2014, 3 300 agents répartis dans une soixantaine de pôles.

Destiné à apporter une solution à la fin de l'ATESAT, le CEREMA assure une ingénierie dans des domaines exigeant un haut niveau de technicité. Il contribue au développement de technologies innovantes, telles que les routes solaires et, demain, les routes communiquant avec les voitures sans chauffeurs. Cette assistance ne comprend cependant pas l'ingénierie du quotidien, qui était le rôle des services déconcentrés de l'État et dont les départements se sont saisis.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.

---

Le CEREMA traverse actuellement une crise qui a abouti en octobre dernier à la démission de son président puis de son directeur général. Les crédits alloués à cet organisme sont en effet en baisse constante, de même que ses effectifs.

### *1.2. L'assistance technique des départements aux communes*

Le département est la collectivité chargée de promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale. À ce titre, plus particulièrement dans les territoires ruraux, il peut être amené à apporter une assistance technique aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale, en vertu des articles L. 5511-1 et L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales.

- *Une compétence historiquement large*

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982<sup>1</sup> avait prévu que « *le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences* ». Cette disposition, codifiée à l'article L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales, avait pour objet de permettre aux départements, notamment par la mise à disposition de moyens techniques ou en personnel, de faciliter l'exercice par les communes de leurs compétences. Elle ne fondait pas en droit le financement, par le département, de la section de fonctionnement des communes de son territoire au moyen de subventions non-affectées à l'exercice d'une compétence donnée ou attribuée en vue d'assurer l'équilibre de cette section du budget<sup>2</sup>. **L'article L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales a été abrogé par la loi « NOTRe ».**

L'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales détermine quant à lui le champ de **l'assistance technique** que les départements sont tenus de fournir aux communes et EPCI situés sur leur territoire.

Créé par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 *sur l'eau et les milieux aquatiques*, cet article définit **deux conditions au recours à l'ingénierie des départements** :

- les objectifs sont la « *solidarité* » et « *l'aménagement du territoire* » ;
- les destinataires de l'aide sont des communes ou des EPCI qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences<sup>3</sup>. Ces conditions ont été précisées par voie réglementaire : il s'agit aujourd'hui,

---

<sup>1</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

<sup>2</sup> CE, 27 octobre 2008, Département de la Haute-Corse, n° 292396.

<sup>3</sup> Les communes et EPCI susceptibles d'être considérés comme ne bénéficiant pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences au sens de l'article L. 3232-1-1 en question et les conditions de mise en œuvre du recours à l'ingénierie du département sont définies par les articles R. 3232-1 à R. 3232-1-4 du code général des collectivités territoriales.

---

sous condition de richesse, des communes de moins de 5 000 habitants ou des EPCI de moins de 15 000 habitants, ainsi que des communes et établissements situés en zone de montagne<sup>1</sup>. Votre rapporteur a cependant reçu confirmation, au cours de ses auditions, que le gouvernement réfléchissait à relever les seuils de population en question.

Les **domaines d'assistance technique** de la part des départements étaient initialement l'assainissement, la protection des ressources en eau, la restauration et l'entretien des milieux aquatiques. **Ces matières ont été progressivement élargies :**

- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, dite « NOTRe » a ajouté les secteurs de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat ;

- en 2017<sup>2</sup> a été ajouté le domaine de la prévention des inondations.

Seules ces questions peuvent faire l'objet d'une demande d'assistance technique aux départements, dont les modalités sont définies par une convention. Le département peut déléguer les missions d'assistance technique qui lui appartiennent en propre à un syndicat mixte dont il est membre.

Enfin, la loi du 2 mars 1982 précitée a également permis au département de s'associer à des communes et des EPCI pour créer une **agence départementale** chargée d'apporter aux collectivités territoriales et aux EPCI du département qui le demandent une assistance technique, juridique ou financière (article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales). **Contrairement à l'assistance technique obligatoire** prévue à l'article L. 3232-1-1 du même code, **la création d'une agence départementale est une simple faculté, et le champ de ses interventions n'est pas limité à certaines matières**. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, il existe aujourd'hui près de 60 agences techniques départementales. Elles œuvrent principalement dans les domaines du patrimoine, des aides juridiques, des aides aux montages financiers, de la dématérialisation, ou encore du numérique.

---

<sup>1</sup> L'ajout des communes et EPCI situées dans les territoires de montagne résulte de l'article 24 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

<sup>2</sup> Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

### **Agences techniques départementales et droit de la concurrence**

La jurisprudence communautaire a apporté des tempéraments au principe général de soumission au droit de la concurrence. Il ressort de la théorie des **prestations dites « in house »** définie par la Cour de justice de l'Union européenne dans un arrêt Teckal<sup>1</sup>, que les prestations rendues par les agences techniques départementales sont exonérées de l'obligation de mise en concurrence si :

- le contrôle exercé par les collectivités territoriales sur l'agence est analogue à celui exercé sur leurs propres services ;

- l'agence réalise l'essentiel de son activité pour la ou les collectivités qui la détiennent.

La Cour de justice de l'Union européenne a consolidé ces dispositions en indiquant dans son arrêt de grande chambre du 9 juin 2009, *Commission c/ Allemagne*<sup>2</sup> qu'une convention de coopération conclue entre des collectivités territoriales en vue d'assurer en commun leurs missions de service public ne constitue pas un marché public de service, mais une **mesure interne de collaboration entre autorités publiques**.

## **2. L'assouplissement des conditions de recours à l'ingénierie des départements**

### *2.1. L'article 13 de la proposition de loi*

L'article 13 de la proposition de loi vise à poursuivre l'élargissement progressif des possibilités de recours à l'ingénierie du département afin de conforter ce dernier dans sa mission de garant de la solidarité territoriale.

Pour ce faire, l'article propose de supprimer l'énumération, par essence limitative, des domaines dans lesquels le département est tenu d'apporter une assistance technique aux communes et des EPCI ne bénéficiant pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences (article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales). Les objectifs visés resteraient la solidarité et l'aménagement du territoire.

### *2.2. La position de votre commission*

Votre commission approuve la philosophie de cet article, qui consiste à réaffirmer la vocation des départements à assurer la solidarité territoriale. Elle souligne que les conseils généraux ont démontré une réelle utilité dans les territoires tant ruraux que péri-urbains, pour apporter une ingénierie et une expertise aux collectivités communales. Cet apport est essentiel dans un contexte de retrait de l'État en matière d'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT). La mise à disposition de l'ingénierie départementale est particulièrement nécessaire aux petites communes, dont les services limités n'ont pas les compétences nécessaires à la mise en œuvre de grands projets.

<sup>1</sup> CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal*, affaire C-107/98.

<sup>2</sup> CJUE, 9 juin 2009, *Commission c/ Allemagne*, affaire C-480/06.



---

C'est le cas en milieu rural, mais également dans les territoires « *interstitiels* » », c'est-à-dire exclus ou éloignés de la dynamique des métropoles. On observe aujourd'hui une contractualisation entre les présidents de conseil départemental et les présidents de métropole pour la mise en œuvre de projets au sein de ces territoires<sup>1</sup>.

Néanmoins, l'élargissement des domaines de l'assistance technique obligatoire des départements constituerait un défi pour ces derniers, qui devront se doter des compétences humaines nécessaires pour répondre à ces demandes. Certes, ces prestations sont rendues dans le cadre d'une convention et à titre onéreux, ce qui pourrait permettre au département de rentrer dans ses frais. Mais votre commission a estimé que, si les départements souhaitaient intervenir hors des domaines limitativement énumérés à l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales, le plus expédient était de créer une agence départementale, de concert avec les communes et EPCI intéressés, puisqu'une telle agence n'est soumise à aucune limitation sectorielle. Elle a, par conséquent, adopté l'**amendement COM-49** de suppression de son rapporteur.

Votre commission a **supprimé** l'article 13.

#### *Article 14*

(art. L. 3231-7 du code général des collectivités territoriales)

### **Participations des départements au capital des sociétés d'économie mixte et des sociétés publiques locales exerçant des activités d'aménagement**

L'article 14 de la proposition loi vise à autoriser les départements à détenir des participations au capital des sociétés d'économie mixte (SEM) et des sociétés publiques locales (SPL) exerçant des activités d'aménagement.

#### **1. Une non-participation de principe des départements au capital des sociétés commerciales malgré une compétence en matière d'aménagement du territoire**

##### *1.1. Un principe fermement établi de non-participation des départements au capital des sociétés commerciales*

- *La possibilité pour les collectivités territoriales de créer ou de participer à des sociétés d'économie mixte locales*

**Le département peut, comme les autres collectivités territoriales, créer des sociétés d'économie mixte locales (SEML) dans le cadre des**

---

<sup>1</sup> Selon les informations recueillies par votre rapporteur et nos collègues René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat et Michel Mercier lors de la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales.

---

compétences qui lui sont reconnues par la loi, en association avec des personnes privées et éventuellement publiques, pour réaliser des opérations d'aménagement ou de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général (article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales).

**Concernant plus particulièrement l'aménagement**, le juge administratif, conformément à la définition large donnée par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, admet la création de SEML pour les opérations traditionnelles mais aussi pour les opérations en dehors de toute procédure opérationnelle, comme une opération de restructuration des espaces publics accompagnée de la construction ou de la réhabilitation de bâtiments afin de permettre le maintien ou l'extension d'une entreprise sur le territoire de la commune<sup>1</sup>.

Les collectivités territoriales peuvent, **dans le cadre de leurs compétences, détenir des participations au capital de sociétés d'économie mixte locales** sous des conditions restrictives (article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales) :

- la société revêt la forme d'une société anonyme ;
- les collectivités territoriales et leurs groupements détiennent plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants.

Sauf disposition législative spécifique ou autorisation donnée par décret en Conseil d'État, toute participation d'une collectivité locale à une société commerciale ne respectant pas ces conditions est illégale<sup>2</sup>.

- *La non-participation de principe du département au capital des sociétés commerciales*

Le code général des collectivités territoriales règle les interventions du département en matière économique et sociale, qui doivent, de manière générale, **respecter la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que le principe d'égalité des citoyens devant la loi** (article L. 3231-1 du code général des collectivités territoriales).

Concernant les participations au capital de sociétés, l'article L. 3231-6 même code pose le principe selon lequel, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'État, **les départements ne peuvent détenir des participations dans le capital d'une société commerciale ou de tout autre organisme à but lucratif « n'ayant pas pour objet d'exploiter les services départementaux ou des activités d'intérêt général »**, dans des conditions analogues à celles s'appliquant aux communes.

---

<sup>1</sup> CE, 22 février 1991, SIEDEC c/ Commune d'Aubervilliers, n° 97312.

<sup>2</sup> CE, 24 novembre 1989, Commune d'Iffendic, n° 68439.

---

La seule dérogation<sup>1</sup> concerne les sociétés dont l'objet social est la **production d'énergies renouvelables** par des installations situées sur le territoire du département ou sur des territoires situés à proximité et participant à l'approvisionnement énergétique.

Abrogé par la loi « NOTRe »<sup>2</sup>, l'ancien article L. 3231-7 du même code prévoyait, par dérogation à l'article L. 3231-6, la possibilité pour les départements de participer au capital d'un établissement de crédit ou d'une société de financement ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des entreprises privées.

• *Depuis 2015, une obligation de cession des participations difficile à mettre en œuvre*

À la suite de la nouvelle répartition des compétences par blocs entre les collectivités territoriales, les départements ont perdu toute attribution en matière d'interventions économiques de droit commun, celles-ci revenant désormais aux régions. L'article 133 de la loi « NOTRe » a cependant prévu diverses exceptions et dispositions transitoires.

Les départements peuvent conserver, sans limite de temps, les **participations qu'ils détiennent dans les sociétés de garantie** au sens de l'ancien article L. 3231-7 du code général des collectivités territoriales. Ils ne peuvent prendre de nouvelles participations.

**Concernant les sociétés d'économie mixte locales (SEML) et les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)** dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivités ou à un groupement de collectivités territoriales, les départements peuvent continuer à participer à leur capital mais ont dû **céder** aux collectivités désormais attributaires des compétences en question, avant le 31 décembre 2016, **plus des deux tiers des actions détenues dans ces sociétés**.

Comme le précise la circulaire du Gouvernement relative à la nouvelle répartition des compétences en matière économique entre les collectivités territoriales à la suite de la loi « NOTRe »<sup>3</sup>, la cession, dans le silence des textes, est réputée être à titre onéreux.

Le délai fixé par le législateur avait pour objet d'inciter les collectivités et groupements concernés à mettre rapidement en cohérence l'actionnariat des SEML avec la nouvelle répartition des compétences. Néanmoins, selon les informations recueillies par votre rapporteur, la cession des participations a été et reste difficile à mettre en œuvre. La région

---

<sup>1</sup> Introduite par l'article 109 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>2</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>3</sup> Instruction du Gouvernement du 22/12/2015 NOR RDFB1520836N relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales, mise en ligne le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

a parfois refusé de reprendre les parts des départements dans les sociétés, pour lesquelles le département n'a plus de compétence. Ces cessions ont de plus abouti à un désengagement du département du tissu économique local.

*1.2. L'aménagement du territoire : une compétence répartie entre les différents niveaux de collectivités territoriales*

La politique d'aménagement du territoire est partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Concernant ces dernières, la région a vu son rôle renforcé à la suite des lois « MAPTAM » et « NOTRe ». Cependant, les autres collectivités territoriales et plus particulièrement le département sont également amenés à agir sur le sujet.

• *La compétence de cheffe de file de la région et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (STRADDET)*

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM », a fait de la région la cheffe de file en matière « d'aménagement et de développement durable du territoire », cette compétence demeurant partagée entre les différents niveaux de collectivités (article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales). Cette disposition ne fait que consacrer le rôle déjà ancien de la région dans les domaines de l'aménagement du territoire et du développement économique, prévu dès la création des régions en tant qu'établissements publics en 1972 et confirmé en 1982 lors de leur transformation en collectivités territoriales.

Depuis la loi « NOTRe », la région élabore un **schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (STRADDET)**, régi par les articles L. 4251-1 à L. 4251-11 du code général des collectivités territoriales. Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion de l'espace, de transports, d'énergie, de lutte contre le changement climatique, de biodiversité ainsi que de prévention et de gestion des déchets.

Il remplace le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) issu de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983<sup>1</sup> et absorbe divers schémas sectoriels dont :

- le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) ;
- le schéma régional de l'intermodalité (SRI) ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite « Defferre ».

- le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) ;
- le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).

Élaboré en association avec notamment l'État et les autres collectivités territoriales du territoire, ce schéma est un document prescriptif de planification, qui doit donc être pris en compte par les autres collectivités.

- *Les compétences des autres collectivités territoriales*

Le partage des compétences en matière d'aménagement est consacré par l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales qui dispose que **les communes, les départements et les régions « concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique [...] ainsi qu'à la protection de l'environnement »**. Dans le même sens, l'article L. 101-1 du code de l'urbanisme affirme que **« le territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences »**.

De manière plus spécifique, la loi « MAPTAM » a donné au **bloc communal le rôle de chef de file en matière d'« aménagement de l'espace »**, le département étant quant à lui consacré en tant que **chef de file en matière de « solidarité des territoires »** (article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales).

**S'agissant des départements, ils ne peuvent intervenir en matière d'aménagement du territoire que dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi** (voirie départementale, gestion des ports maritimes qui n'ont pas été transférés à une autre collectivité...), **de compétences demeurant partagées** (tourisme, infrastructures numériques) ou **en soutien à d'autres collectivités territoriales** (contribution financière aux projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes et leurs groupements, délégation éventuelle par ces derniers aux départements des aides à l'immobilier d'entreprise, etc.).

En dehors de ces champs d'intervention limités, il est interdit aux départements de prendre ou de conserver des participation au capital des sociétés publiques locales et des sociétés d'économie mixte exerçant des activités d'aménagement, ainsi que des sociétés publiques d'aménagement ou de sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national mentionnées à l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme.

**Le partage des compétences de l'État et des collectivités territoriales  
en matière d'aménagement**

État	Régions	Départements	Communes
La politique d'aménagement du territoire est déterminée au niveau national par l'État après consultation des collectivités territoriales et de leurs groupements	Article L. 1111-2 du CGCT : « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, (...) et à l'amélioration du cadre de vie. (...) »		
	Cheffes de file aménagement et développement durable du territoire	Chefs de file solidarité des territoires	Cheffes de file aménagement de l'espace
Schéma des services collectifs ; Contrats de projets État-Région (CPER) ; Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [association à l'élaboration].	Approbation du contrat de projet État-région (CPER) ; Élaboration des schémas interrégionaux du littoral et de massif ; Exercice de tout ou partie des compétences des missions interministérielles d'aménagement ; Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [élaboration].	Établissement d'un programme d'aide à l'équipement rural ; Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [association à l'élaboration sur les thématiques voirie et infrastructure numérique].	Élaboration et approbation des chartes intercommunales d'aménagement ; Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [association à l'élaboration].

*Source : Instruction du Gouvernement relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales, NOR RDFB1520836N, 22 décembre 2015*

---

## 2. Autoriser le département à détenir des participations au capital de sociétés exerçant des activités d'aménagement

### 2.1. L'article 14 de la proposition de loi

L'article 14 de la proposition de loi vise à introduire une nouvelle exception au principe selon lequel les départements ne peuvent détenir des participations dans le capital d'une société commerciale ou de tout autre organisme à but lucratif « *n'ayant pas pour objet d'exploiter les services départementaux ou des activités d'intérêt général* ».

Serait ainsi établie la possibilité pour les départements de détenir des participations au capital de toute société d'économie mixte (SEM) et société publique locale (SPL) exerçant des activités d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme<sup>1</sup>. De la même manière, le département pourrait détenir des participations au capital de sociétés publiques locales d'aménagement<sup>2</sup> ou de sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national<sup>3</sup> mentionnées à l'article L. 327-1 du même code.

### 2.2. La position de votre commission

Votre commission a approuvé cet assouplissement qui permettra aux départements de continuer à intervenir dans des projets d'aménagement locaux, qui contribuent à la vitalité des territoires, sans être obligés de jouer d'artifices pour rattacher leurs interventions à l'une de leurs compétences légales. Cette innovation contribuera à donner corps à la compétence départementale de solidarité territoriale, tout en répondant aux difficultés immédiates liées à la cession des participations qu'ils détiennent.

Votre commission a adopté un **amendement COM-22 rectifié**, présenté par notre collègue Didier Marie et les membres du groupe socialiste et républicain, visant à instaurer la possibilité pour les départements d'adhérer à des syndicats mixtes.

Votre commission a adopté l'article 14 **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme définit l'aménagement comme « l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations ».

<sup>2</sup> Selon l'article L. 327-2 du code de l'urbanisme, « ces sociétés sont compétentes pour réaliser toute opération ou action d'aménagement » au sens de l'article L. 300-1.

<sup>3</sup> Selon l'article L. 327-3, ce type de société « est compétent pour organiser, réaliser ou contrôler toute opération ou action d'aménagement (...) relevant de la compétence de l'État ou de l'un de ses établissements publics (...) ou de la compétence d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales actionnaire ».

*Article 15*

(art. L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales)  
**Élargissement de la compétence des départements en matière  
d'aides aux filières agricoles, forestières et halieutiques**

L'article 15 de la proposition loi vise à élargir la compétence des départements en matière d'aides aux filières agricoles, forestières et halieutiques. Celles-ci ne seraient plus nécessairement accordées en complément des aides des régions, et leurs objets ne seraient plus limitativement énumérés.

**1. Les aides des départements aux filières agricoles, forestières et halieutiques : un encadrement strict**

Depuis la loi « *NOTRe* »<sup>1</sup>, **la région est seule compétente pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises sur son territoire** (article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales - CGCT).

Par **dérogation** à cet article, **l'article L. 3232-1-2 du CGCT** dispose que le département peut, **par convention avec la région et en complément de celle-ci**, participer au financement d'aides accordées par la région en faveur d'organisations de producteurs exerçant une activité de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche.

**Les objets possibles de ces aides sont limitativement énumérés :**

- acquisition, modernisation, amélioration de l'équipement nécessaire à la production, à la transformation, au stockage ou à la commercialisation de leurs produits ;
- mise en œuvre des mesures en faveur de l'environnement.

L'article L. 3232-1-2 précise également que les aides en question s'inscrivent dans un programme de développement rural et régional ou dans un régime d'aides existant au sens du droit européen. Elles ne peuvent donc pas être *ad hoc*.

Comme le précise la circulaire du Gouvernement relative à la nouvelle répartition des compétences en matière économique entre les collectivités territoriales à la suite de la loi « *NOTRe* »<sup>2</sup>, la seule forme que peut prendre la participation du département dans le cadre décrit à cet article est la **subvention**.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>2</sup> Instruction du Gouvernement du 22/12/2015 NOR RDFB1520836N relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales, mise en ligne le 1er janvier 2016.



---

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, ces dispositions ont soulevé de **nombreuses difficultés de mise en œuvre**. En cas de crise, les conditions limitatives actuellement en vigueur ne permettent pas aux conseils départementaux de venir en aide aux agriculteurs et producteurs de leur territoire.

De plus, **l'interprétation actuellement donnée de l'article L. 3232-1-2 limite les interventions du département dans le domaine de la pêche**, considérant qu'ils ne peuvent :

- ni cofinancer les organisations professionnelles des pêches maritimes et des élevages marins (définies aux articles L. 912-1 et L. 912-6 du code rural et de la pêche maritime) ;

- ni cofinancer les mesures d'aides dans le cadre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

## **2. L'élargissement de la compétence des départements en matière d'aides aux filières agricoles, forestières et halieutiques**

### *2.1. L'article 15 de la proposition de loi*

L'article 15 de la proposition de loi vise à élargir la compétence des départements en matière d'aides agricoles, forestières et halieutiques, pour que :

- leurs aides ne soient plus nécessairement accordées en complément de celles des régions. Elles s'inscriraient néanmoins toujours dans le cadre d'une convention conclue avec la région ;

- leur objet ne se limite plus à l'acquisition, la modernisation ou l'amélioration de l'équipement nécessaire à la production, à la transformation, au stockage ou à la commercialisation des produits ou la mise en œuvre de mesures en faveur de l'environnement.

Cela leur permettrait de venir en aide aux agriculteurs de leur territoire en cas de crise.

### *2.2. La position de votre commission*

Répondant à une demande tant des départements que des régions, le dispositif proposé permettrait aux départements d'agir plus efficacement en faveur des producteurs de leur territoire. Il apparaît équilibré, en ce qu'il conserve le principe d'un accord entre le département et la région pour le versement des aides, ainsi que l'inscription de celles-ci dans un programme existant de développement rural et régional ou dans un régime d'aide existant au sens du droit européen.

Votre commission a également souhaité répondre aux préoccupations actuelles relatives aux aides à la pêche. Elle a donc élargi la

rédaction de l'article L. 3232-1-2 du code général de collectivités territoriales afin que ce secteur entre dans le champ des aides du département.

Néanmoins, la seule forme d'aide possible restait dans le texte originel la subvention, excluant d'autres possibilités telles les aides matérielles ou humaines comme la mise à disposition gratuite d'experts auprès d'organisations, les prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de conseil. Or, ces aides peuvent être tout aussi efficaces qu'une subvention pour venir en aide aux producteurs de biens agricoles, de la forêt ou de la pêche. Votre commission a donc supprimé la mention relative à la forme d'aide, élargissant de ce fait les types d'aides à la disposition des conseils départementaux (**amendement COM-51** du rapporteur).

Votre commission a adopté l'article 15 **ainsi modifié**.

#### *Article 16*

(art. L. 3211-1-1 du code général des collectivités territoriales)

#### **Schéma départemental de la solidarité territoriale**

L'article 16 de la proposition de loi prévoit l'élaboration par le conseil départemental, en concertation avec les communes et leurs groupements à fiscalité propre situés sur son territoire, d'un schéma départemental de la solidarité territoriale qui serait mis en œuvre, le cas échéant, par convention.

#### **1. La solidarité territoriale, une compétence départementale à consolider**

Si le conseil départemental exerce, de longue date, des missions visant à assurer la solidarité entre les habitants et les territoires du département, **cette compétence de solidarité territoriale n'a été consacrée que récemment par la loi en tant que telle**. Pour l'essentiel, cette consécration législative date de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, dite « MAPTAM », qui, tout en rétablissant la compétence générale des départements (de nouveau supprimée ensuite par la loi « NOTRe »), a entendu délimiter un « *champ irréductible d'action*<sup>1</sup> » des départements. Le principe a été inscrit à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales selon lequel le conseil départemental « *a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes* ». La loi « MAPTAM » a également fait de la « *solidarité des*

---

<sup>1</sup> Voir l'exposé des motifs de l'amendement CL 525 de notre ancienne collègue députée Nathalie Appéré et des membres du groupe socialiste, écologiste et républicain, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, en commission.

*territoires* » l'une des compétences partagées entre collectivités territoriales pour lesquelles le conseil départemental exerce le rôle de « *chef de file* », en application de l'article L. 1111-9 du même code.

**Les contours exacts de cette compétence restent à préciser**, dans un contexte marqué par l'entrée en vigueur de la loi « *NOTRe* », qui a profondément réorganisé la répartition des compétences entre les niveaux de collectivités, **de même que ses modalités d'exercice**. C'est à quoi s'attache le chapitre II du titre II de la proposition de loi, et notamment son article 16.

Pour l'heure, la compétence de solidarité territoriale des départements consiste principalement en :

1° **des aides aux communes et intercommunalités**, à savoir :

- des **aides financières** : le I de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales dispose que « *le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande* » ; l'article L. 3232-1 du même code donne également compétence au département pour établir « *un programme d'aide à l'équipement rural* »<sup>1</sup> ;

- un soutien en **ingénierie** : en vertu de l'article L. 3232-1-1 du même code, « *pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat une assistance technique dans des conditions déterminées par convention* » ; une agence départementale peut également être créée aux mêmes fins, sous la forme d'un établissement public associant le département, des communes et des EPCI, sans que le champ de ses interventions soit limité<sup>2</sup> ;

---

<sup>1</sup> Selon l'instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) (NOR INTB1531125J), « dans le nouveau contexte issu de la loi du 7 août 2015, cette disposition ne peut plus s'interpréter comme autorisant le département à accorder des aides aux entreprises ».

<sup>2</sup> Voir, pour plus de précisions, le commentaire de l'article 13.

2° **des aides aux entreprises**, dans des conditions restrictives :

• **des aides au maintien de services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population**, notamment en milieu rural, mais ces aides sont nécessairement apportées **en complément d'une intervention des communes et de leurs groupements** :

○ selon l'article L.1111-10 du même code, le département *« peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les associations syndicales autorisées »* ;

○ par ailleurs, l'article L. 2251-3 du même code n'ayant pas été modifié par la loi « NOTRe », le département peut toujours apporter **un complément, financier ou non, aux aides attribuées par les communes et leurs groupements** à la création ou au maintien de services nécessaires à la population en milieu rural ou dans les communes comprenant un quartier prioritaire de la politique de la ville ;

- **des aides financières aux organisations de producteurs et aux entreprises des secteurs de l'agriculture, de la pêche et de la forêt, par convention avec la région et en complément de celle-ci**, en application de l'article L. 3232-1-2 du même code<sup>1</sup> ; en revanche, le département n'est plus compétent pour participer au financement de tout autre aide ou régime d'aides mis en place par la région, et ne peut plus se voir déléguer l'octroi de telles aides<sup>2</sup> ;

- **des aides à l'installation ou au maintien de professionnels de santé** dans les zones déficitaires mentionnées à l'article L. 1511-8 du même code, ainsi que des aides financières aux structures participant à la **permanence des soins** ;

- **des aides à l'exploitation de salles de cinéma**, en application de l'article L. 3232-4 du même code ;

- **des garanties d'emprunt**, dans les conditions très limitées fixées par les articles L. 3231-4 et suivants du même code ;

- **des aides à l'immobilier d'entreprise**, lorsque cette compétence lui est **déléguée** par une commune ou un groupement de communes en application de l'article L. 1511-3 du même code ;

---

<sup>1</sup> Voir, pour plus de précisions, le commentaire de l'article 15.

<sup>2</sup> Article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

3° le financement de toute opération figurant dans le contrat de plan État-région ou (en outre-mer) le contrat de convergence, ou de toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses établissements publics, par dérogation au droit commun<sup>1</sup> ;

4° la gestion (directe ou déléguée) de certains services qui relèvent de la solidarité territoriale, tels que :

- des **services de communications électroniques**, y compris la fourniture de services aux utilisateurs finaux en cas d'insuffisance de l'initiative privée, dans les conditions prévues à l'article L. 1425-1 du même code, ce qui concourt à **l'aménagement numérique du territoire** ;

- la **participation à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations**, compétence du bloc communal, dans les conditions prévues au I de l'article 59 de la loi « MAPTAM »<sup>2</sup>.

## **2. Pour une programmation concertée de l'exercice de la compétence de solidarité territoriale**

L'article 16 de la proposition de loi prévoit l'établissement, par le département, d'un **schéma sexennal de la solidarité territoriale**, définissant « *un programme d'actions destiné à permettre un développement équilibré du territoire départemental et une répartition des équipements de proximité* ».

Un projet de schéma, élaboré par le président du conseil départemental, serait soumis pour avis aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre du département, avant son adoption par le conseil départemental. Il pourrait être révisé sur proposition du conseil départemental ou de son président. Dans les six mois suivant le renouvellement général du conseil départemental, son président présenterait à celui-ci un bilan de la mise en œuvre du schéma, après quoi le conseil départemental pourrait décider de maintenir le schéma en vigueur ou de le réviser en tout ou partie.

Il est également précisé que « *la mise en œuvre des actions inscrites au schéma donne lieu à une convention conclue entre le département, les communes et groupements de collectivités territoriales intéressés ainsi que les organismes publics et privés et les associations d'usagers des services au public dans le département* », chacune des parties s'engageant à les mettre en œuvre « *dans la limite de ses compétences* ».

---

<sup>1</sup> IV de l'article L. 1111-10 du même code.

<sup>2</sup> La loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations a permis aux départements comme aux régions de continuer à œuvrer dans ce domaine au-delà de 2020, sous réserve de passer une convention avec la commune ou l'EPCI à fiscalité propre compétent.

Votre commission s'est interrogée sur l'utilité d'un tel schéma, dépourvu de valeur prescriptive, et qui pourrait être redondant avec le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public institué par la loi « NOTRe »<sup>1</sup>, bien que sa portée soit plus large. Elle a toutefois considéré que son élaboration serait **l'occasion, pour le département, de programmer pour la durée d'une mandature ses interventions de divers ordres au titre de la solidarité territoriale et d'en avoir une vision d'ensemble**. Qui plus est, ce programme sera établi sur la base d'un diagnostic des besoins existants, en concertation avec les communes, leurs groupements et l'ensemble des parties intéressées. Rien n'interdira d'ailleurs au département d'engager une action non prévue au schéma et relevant de ses compétences si la nécessité s'en fait sentir.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-52** assouplissant les conditions de mise en œuvre du schéma et supprimant un renvoi inutile au décret.

Votre commission a adopté l'article 16 **ainsi modifié**.

### CHAPITRE III POUR SUIVRE LA DÉCENTRALISATION EN FAVEUR DE LA RÉGION

#### *Article 17*

(art. L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales ;  
art. L. 5311-3, L. 5311-3-1, L. 5312-3, L. 5312-4, L. 5312-10,  
L. 6123-3 et L. 6123-4 du code du travail)

#### **Compétences des régions en matière d'emploi, d'apprentissage et de formation professionnelle**

L'article 17 de la proposition de loi a pour objet, d'une part, de conforter les compétences des régions en matière d'apprentissage et de formation professionnelle, d'autre part, de poursuivre la décentralisation à leur profit de la politique de l'emploi.

#### **1. La région : un échelon stratégique, des compétences fragilisées**

La région, qui exerce désormais l'essentiel des compétences dévolues aux collectivités territoriales en matière de **développement**

---

<sup>1</sup>Article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dans sa rédaction issue de l'article 98 de la loi « NOTRe ».

---

**économique<sup>1</sup>**, est, par là-même, un partenaire indispensable des politiques de l'emploi, de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

*1.1. De larges compétences en matière d'apprentissage et de formation professionnelle, aujourd'hui remises en cause*

Poursuivant un mouvement de décentralisation entamée en 1983<sup>2</sup>, la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 *relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale* a fait de la région **un acteur incontournable des politiques d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes**.

Certes, **l'État conserve d'importantes compétences, soit exclusives** (formation professionnelle initiale des jeunes sous statut scolaire et universitaire, missions de prospective et d'appui attribuées à l'Agence nationale pour la formation professionnelle [AFPA]<sup>3</sup>), **soit concurrentes** (participation au financement de formations<sup>4</sup>), **soit conjointes** (élaboration et adoption conjointes, avec la région, de documents de planification).

Néanmoins, **la région « organise et finance le service public régional de la formation professionnelle<sup>5</sup> »**. À ce titre :

- elle participe à l'élaboration et à la conclusion du **contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles** (CPRDFOP), décliné en conventions annuelles et qui inclut les sections de formation professionnelle des établissements d'enseignement secondaire<sup>6</sup> ;

- la **création des centres de formation d'apprentis et des sections d'apprentissage** des établissements d'enseignement est subordonnée à la conclusion d'une convention avec la région, ce qui permet à celle-ci de s'assurer de l'adéquation de l'offre à la demande locale et de la bonne distribution territoriale des implantations<sup>7</sup> ;

---

<sup>1</sup> Il convient d'excepter les métropoles, qui restent non seulement compétentes en matière de développement économique, comme les autres EPCI à fiscalité propre, mais qui adoptent conjointement avec les régions les orientations du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) applicables sur leur territoire. À défaut d'accord avec la région, la métropole adopte un document d'orientations stratégiques qui prend en compte le schéma régional (article L. 4251-15 du code général des collectivités territoriales).

<sup>2</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

<sup>3</sup> L'AFPA est un établissement public à caractère industriel et commercial de l'État. Ses missions sont définies à l'article L. 5315-2 du code du travail.

<sup>4</sup> Les articles L. 6122-1 et suivants du code du travail réservent néanmoins cette possibilité aux formations dont le faible développement ou le caractère émergent justifient des actions définies au niveau national, ainsi qu'aux formations dans le secteur de l'artisanat.

<sup>5</sup> Article L. 6121-2 du code du travail.

<sup>6</sup> Articles L. 214-13 et L. 214-13-1 du code de l'éducation.

<sup>7</sup> Articles L. 6232-1 et L. 6232-6 du code du travail.

- la région contribue au **financement de formations** grâce à la « *ressource régionale pour l'apprentissage* », constituée d'une part (égale à 51 %) du produit de la taxe d'apprentissage et d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)<sup>1</sup> ;

- sa compétence a été étendue par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 précitée à la **formation professionnelle des personnes handicapées, des personnes détenues et des Français établis hors de France** ;

- la région assure avec l'État le **service public de l'orientation tout au long de la vie**, et elle coordonne l'action des organismes autres que les services d'orientation internes aux établissements scolaires et universitaires.

**Cette décentralisation des politiques publiques en matière d'apprentissage et de formation professionnelle, lente, hésitante, mais réelle, est aujourd'hui menacée d'un coup d'arrêt brutal.**

En effet, le **projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel**, adopté le 27 avril 2018 en conseil des ministres, tend à déposséder les régions d'une large partie de leurs prérogatives au profit de l'État et des branches professionnelles.

**Les régions perdraient, en premier lieu, l'essentiel de leurs compétences en matière d'apprentissage :**

- le **financement des formations en apprentissage** serait confié, à titre principal, aux branches professionnelles, par le biais d'« *opérateurs de compétences* » paritaires ; les branches fixeraient le niveau de prise en charge, par ces opérateurs, du coût des contrats d'apprentissage et de professionnalisation ;

- les régions n'auraient plus vocation à contribuer au financement des centres de formation d'apprentis que lorsque des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique le justifient, par des subventions d'investissement ou par la prise en charge d'une partie de leurs dépenses de fonctionnement (sous forme de majoration du niveau de prise en charge défini par les branches) ;

- la **création de centres de formation d'apprentis** serait libéralisée et ne serait donc plus soumise à la conclusion d'une convention avec la région ;

- en conséquence, **les documents de planification co-élaborés par la région** (CPRDFOP, programme régional annuel d'apprentissage et de formation professionnelle continue, carte régionale annuelle des formations professionnelles initiales) **ne porteraient plus sur l'apprentissage.**

---

<sup>1</sup> Article L. 6241-2 du code du travail. En application de l'article 76 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, neuf régions ont été autorisées à gérer également, à titre expérimental, le solde non affecté par les entreprises de la part dite « quota » du produit de la taxe professionnelle (décret n° 2016-1998 du 30 décembre 2016).



En outre :

- seuls les partenaires sociaux seraient associés au nouveau régime de **certification des diplômes et des titres** à finalité professionnelle ;
- **l'État reprendrait la main sur la formation professionnelle des jeunes sans qualification et des demandeurs d'emploi**, par le biais d'un programme national qui, à défaut de conventionnement avec la région, pourrait être mis en œuvre par l'État lui-même ;
- dans ce cadre, Pôle emploi pourrait de nouveau procéder ou contribuer à **l'achat de formations collectives** sans conclure de convention avec la région ; il en irait de même pour l'achat de formations rares ou « émergentes ».

### *1.2. La timide régionalisation de la politique de l'emploi*

**Dans le domaine de la politique de l'emploi** – qui comprend l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi, le versement à leur profit d'un revenu de remplacement et la sécurisation professionnelle des salariés – **le processus de décentralisation est resté très en-deçà des attentes.**

**Le service public de l'emploi reste en effet, pour l'essentiel, sous la dépendance de l'État.** Il est principalement assuré par :

- les **services de l'État** chargés de l'emploi et de l'égalité professionnelle, et notamment les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), chargées de l'animation des autres acteurs ;
- **Pôle emploi**, institution nationale publique, pour le placement des demandeurs d'emploi et (pour le compte de l'Unédic) leur indemnisation ;
- **l'Agence nationale pour la formation professionnelle**, établissement public de l'État ;
- **l'Unédic**, association gérée paritairement par les partenaires sociaux, pour la gestion du régime d'assurance-chômage.

Contribuent en outre au service public de l'emploi :

- des **organismes de placement spécialisés**, tels que Cap emploi, qui se consacre à l'insertion professionnelle des personnes handicapées ;
- les **missions locales** pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, qui peuvent être constituées (sous forme d'associations ou de groupements d'intérêt public) par l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations ;
- les **maisons de l'emploi**, dont le ressort (adapté à la configuration d'un bassin d'emploi) ne peut excéder le territoire d'une région, et qui exercent une mission d'observation de la situation locale de l'emploi et

---

d'anticipation des mutations économiques, contribuent à la coordination des actions du service public de l'emploi et participent à l'accompagnement des personnes à la recherche d'une formation ou d'un emploi, au maintien et au développement de l'activité et de l'emploi, ainsi qu'à l'aide à la création et à la reprise d'entreprise.

**Il est tout à fait paradoxal que le conseil régional, qui assume des missions importantes en matière de développement économique, de formation professionnelle et (pour l'heure) d'apprentissage, ne soit pas mieux associé à la politique de l'emploi.**

Face à ce constat, est apparue la nécessité, d'une part, de renforcer la **coordination** des actions menées dans ces différents domaines, d'autre part, de mieux **régionaliser la politique de l'emploi** : ce fut l'un des objets de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 précitée puis, beaucoup plus timidement, ensuite, de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, dite loi « NOTRe ».

Ont ainsi été créés un Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CNEFOP) où siègent notamment des représentants de l'État, des régions et des partenaires sociaux, ainsi qu'un **Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP)**. Le CREFOP, où siègent des représentants de l'Etat, de la région, des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs représentatives, des chambres consulaires et, avec voix consultative, des principaux opérateurs, est **co-présidé par le président du conseil régional et le préfet de région**<sup>1</sup>. Cette instance de **concertation** et de **coordination** au niveau régional doit notamment adopter, avant sa signature par le président du conseil régional, le préfet et les autorités d'académie, le **contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP)** élaboré par la région<sup>2</sup>.

Dans le même esprit, le président du conseil régional et le préfet de région ont été chargés d'élaborer une **stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles**, qui doit être cohérente avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation<sup>3</sup>.

Enfin, et surtout, le président du conseil régional et le préfet de région doivent désormais signer avec les principaux opérateurs de la politique de l'emploi - Pôle emploi, les missions locales, les organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées, les présidents de maison de l'emploi et les structures gestionnaires de plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi - une **convention**

---

<sup>1</sup> Article L. 6123-3 du code du travail.

<sup>2</sup> Article L. 214-13 du code de l'éducation.

<sup>3</sup> Article L. 6123-4-1 du code du travail.

---

pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation<sup>1</sup>.

À défaut d'avoir décentralisé le service public de l'emploi au profit des régions, du moins le législateur a-t-il ainsi reconnu la nécessité impérieuse de définir une politique de l'emploi régionalisée, capable d'assurer la cohérence des actions menées et leur adaptation aux besoins locaux. Le principe a été posé selon lequel « *la région participe à la coordination des acteurs du service de l'emploi sur son territoire*<sup>2</sup> ».

Lors de l'examen de la loi « NOTRe », le Sénat avait proposé d'aller plus loin, en confiant à la seule région le soin de coordonner les acteurs du service public de l'emploi sur son territoire, et en l'associant plus étroitement à la gouvernance de Pôle emploi, ce qui impliquait, d'une part, de soumettre à l'avis des conseils régionaux la convention pluriannuelle d'objectifs que l'institution conclut avec l'État et l'Unédic, d'autre part, d'accorder aux régions un représentant de plein droit au conseil d'administration. Seule cette dernière proposition a été reprise dans le texte définitif.

À l'initiative de nos collègues députés, a en revanche été introduite dans la loi la **possibilité pour l'État de déléguer à la région** « *la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants* » du service public de l'emploi, **ainsi que de mettre en œuvre** « *la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences* ».

Nos anciens collègues rapporteurs Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck avaient d'emblée émis des doutes sur la portée d'une telle disposition<sup>3</sup>. Leurs doutes, hélas, ont été confirmés. Une instruction ministérielle du 14 octobre 2016 a donné **une interprétation abusivement restrictive de ces dispositions déjà bien limitées** :

- le champ d'application de la délégation de compétence est circonscrit aux deux missions énoncées ci-dessus, et « *aucune autre délégation en matière d'emploi ne peut être demandée* » ;

- ces deux missions sont, en outre, étroitement définies : la coordination, comme la tâche « *d'assurer la mise en cohérence des actions des partenaires autour d'objectifs stratégiques* », qui se distingue ainsi du « *pilotage organisationnel, qui consiste à valider les choix stratégiques et à contrôler la réalisation effective des objectifs fixés* » ; la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences, comme « *une démarche globale visant la mise en œuvre d'un plan de développement en faveur de l'emploi et des compétences dans les territoires à partir d'une stratégie partagée et anticipée, organisée autour d'un*

---

<sup>1</sup> Article L. 6123-4 du même code.

<sup>2</sup> Article L. 5311-3 du même code.

<sup>3</sup> Voir le rapport n° 450 (2014-2015) fait par nos deux anciens collègues, au nom de la commission des lois, lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi « NOTRe », p. 63-64. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/14-450-1/14-450-11.pdf>.

*dialogue social territorialisé. La GPEC territoriale est avant tout un mécanisme de mise en cohérence et de priorisation de mesures » ;*

- l'instruction dresse une longue liste de crédits qui ne sont pas susceptibles d'être délégués à la région, soit parce qu'ils couvrent les dépenses d'intervention d'opérateurs tels que Pôle emploi, soit parce qu'ils sont rattachés à un dispositif national tel que le contrat de génération, le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes ou les subventions aux entreprises adaptées, soit parce qu'ils ne relèvent pas de la coordination des acteurs ou de la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences, comme les écoles de la deuxième chance ou les dispositifs locaux d'accompagnement, soit encore, en ce qui concerne les crédits des missions locales, parce que celles-ci mettent en œuvre des dispositifs nationaux - même la ligne budgétaire « *animation des réseaux des missions locales* » ne peut être déléguée, en raison de l'exigence d'une « *cohérence globale du pilotage du réseau* » ;

- toute mise à disposition de service est exclue préalablement à l'évaluation des premières délégations accordées ;

- enfin, l'instruction préconise de fixer à trois ans au lieu de six la durée de la délégation<sup>1</sup>.

Un récent rapport de l'Inspection générale de l'administration voit dans cette instruction ministérielle **l'illustration d'une tentation, de la part des administrations centrales, de limiter la portée et le contenu des délégations voulues par le législateur**<sup>2</sup>. Il n'est pas étonnant, dès lors, qu'aucun projet de délégation n'ait abouti, malgré les demandes formulées par sept conseils régionaux<sup>3</sup>.

## **2. Les objectifs poursuivis par la proposition de loi : consolider et renforcer les compétences des régions**

Constatant que les compétences des régions en matière d'emploi, d'apprentissage et de formation professionnelle sont aujourd'hui fragilisées, tant en raison de l'application faite par l'administration de la législation en vigueur que des projets de réforme gouvernementaux, les auteurs de la proposition de loi entendent **réagir à cette recentralisation qui ne dit pas son nom**.

---

<sup>1</sup> *Instruction de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social en date du 14 octobre 2016 (NOR ETSD162537J). En règle générale, la durée maximale d'une convention de délégation est fixée à six ans par l'article R. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales.*

<sup>2</sup> « Délégations de compétences et conférence territoriale de l'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale », *Inspection générale de l'administration*, mai 2017, p. 39.

<sup>3</sup> *Ibid.*

---

Pour ce faire, ils proposent tout d'abord d'**inscrire dans la liste des compétences régionales**, telle qu'elle figure dans le code général des collectivités territoriales, **la conduite de la politique régionale d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle des jeunes et des adultes**, y compris par la conclusion des conventions prévues par le code du travail pour la création des centres de formation d'apprentis, ainsi que la coordination des acteurs du service public de l'emploi.

Ensuite, ils souhaitent **confier à la seule région le soin de coordonner les acteurs du service public de l'emploi sur son territoire**, sous réserve des missions incombant à l'État. Cela se traduirait par le fait que le président du conseil régional, désormais, présiderait seul le CREFOP, dont la vice-présidence serait assurée par le préfet de région, un représentant des organisations syndicales de salariés et un représentant des organisations professionnelles d'employeurs. La commission chargée spécifiquement, au sein du CREFOP, de la coordination des acteurs du service public de l'emploi, jugée redondante, serait supprimée. En outre, le président du conseil régional signerait seul - et non plus conjointement avec le préfet - la convention pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation avec les opérateurs du service public de l'emploi. Cette convention déterminerait la contribution éventuelle de la région aux actions entreprises.

En conséquence, la stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle élaborée conjointement par le président du conseil régional et le préfet de région serait supprimée.

**La région se verrait obligatoirement transférer** - et non plus déléguer au bon vouloir de l'État - **la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences**, sans préjudice des prérogatives de Pôle emploi. Ce transfert ferait l'objet d'une compensation financière.

Enfin, **les régions seraient associées plus étroitement à la gouvernance de Pôle emploi** : elles seraient consultées sur la convention pluriannuelle tripartite associant Pôle emploi à l'État et à l'Unédic et disposeraient de deux sièges, au lieu d'un actuellement, au conseil d'administration de l'institution publique.

### **3. La position de votre commission : poursuivre la décentralisation de la politique de l'emploi**

**Votre commission a souscrit à l'objectif**, poursuivi par les auteurs de la proposition de loi, **de préserver les acquis de la décentralisation** des politiques de l'emploi, de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

**Elle a même souhaité aller plus loin, en renforçant le rôle des régions dans la conduite de la politique de l'emploi**. Qui mieux que les régions, parfaitement au fait de la situation locale de l'économie et de

---

l'emploi, compétentes en matière de développement économique et de formation professionnelle, pourrait donc apparier l'offre et la demande d'emploi sur leur territoire ? Orienter les demandeurs d'emploi vers les postes qui leur correspondent ou des formations qualifiantes ? Accompagner les salariés dans leurs transitions professionnelles ? Un rapport de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), daté de 2014, insistait justement sur la nécessité de **décloisonner les politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et du développement économique** et de définir, pour chacun de ces domaines, des **stratégies coordonnées à l'échelon local**<sup>1</sup>.

Toutefois, l'article 40 de la Constitution ne permet pas au Parlement d'aller bien loin dans cette direction. Il fait obstacle, en effet, à ce qu'un amendement d'initiative parlementaire ou une proposition de loi transfère une charge d'une personne publique à une autre<sup>2</sup>. Pour décentraliser vraiment la politique de l'emploi, il faudrait transférer aux régions les services de l'État qui y participent et transformer (en tout ou partie) Pôle emploi et l'AFPA en un réseau d'établissements publics ou institutions régionaux, ce que seul le Gouvernement est autorisé à proposer.

À défaut, votre commission a choisi, sur proposition de son rapporteur, **d'élargir le champ des délégations de compétences susceptibles d'être consenties par l'État aux conseils régionaux**. Ce ne serait plus seulement un rôle de coordination, mais des missions opérationnelles qui seraient déléguées aux conseils régionaux, y compris la gestion de dispositifs dits « *nationaux* » ou le financement et l'animation des missions locales. Le champ et la durée de cette délégation, ainsi que les moyens mis à disposition de la région, seraient déterminés par convention, dans les conditions de droit commun définies à l'article L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales.

**On ne peut qu'espérer que de telles délégations, en démontrant leur pertinence, inciteront le Gouvernement à proposer un jour une véritable décentralisation de la politique de l'emploi.**

Il a paru inutile de prévoir une compensation financière du transfert aux régions de la compétence exclusive de coordination des acteurs du service public de l'emploi. L'exclusivité de cette compétence se traduira par le fait que le président du conseil régional présidera seul le CREFOP et signera seul la convention pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation, ce qui n'aura aucun coût.

---

<sup>1</sup> « Job Creation and Local Economic Development », OCDE, novembre 2014. Une version abrégée en langue française est consultable à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/fr/regional/creation-d-emplois-et-developpement-economique-local-version-abregee-9789264230477-fr.htm>.

<sup>2</sup> Voir le rapport d'information n° 263 (2013-2014) sur la recevabilité financière des amendements et propositions de loi au Sénat fait, au nom de la commission des finances, par notre ancien collègue Philippe Marini, p. 68 sqq.

---

Pour faciliter l'exercice par la région de sa mission de coordination, en revanche, votre commission a souhaité **que les conseils régionaux soient consultés sur la nomination des directeurs régionaux de Pôle emploi**, avec qui ils ont quotidiennement affaire.

Il lui a semblé préférable de maintenir, au sein du CREFOP, la commission chargée de la coordination des politiques de l'emploi, ainsi que la stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles prévue à l'article L. 6123-4-1 du code du travail, élaborée de concert par le président du conseil régional et le représentant de l'État. Même si la région devient cheffe de file en la matière, elle devra nécessairement se concerter avec l'État et les autres acteurs concernés.

Enfin, plutôt que de transférer obligatoirement aux régions la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences – compétence dont les contours sont flous, de même que les moyens que requiert son exercice<sup>1</sup> – votre commission a choisi de leur donner les moyens juridiques d'accomplir cette tâche si elles le souhaitent, en imposant aux administrations et aux établissements publics de l'État, aux organismes consulaires et aux organismes paritaires participant aux politiques de l'orientation, de l'emploi et de la formation professionnelle de communiquer au CREFOP les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui lui sont nécessaires pour l'exercice de ses missions.

L'ensemble de ces modifications ont fait l'objet d'un **amendement COM-53 du rapporteur**, adopté par votre commission.

Votre commission a adopté l'article 17 **ainsi modifié**.

#### *Article 18*

(art. L. 123-1, L. 211-7, L. 214-2, L. 232-1, L. 614-3 [abrogé], L. 671-1, L. 681-1, L. 683-1, L. 683-2, L. 684-1, L. 684-2, L. 711-1, L. 711-4, L. 711-6, L. 718-5 et L. 752-1 du code de l'éducation, art. L. 812-1 du code rural et de la pêche maritime)

#### **Renforcement des compétences des régions en matière d'enseignement supérieur**

L'article 18 de la proposition de loi a pour objet de renforcer le rôle des conseils régionaux dans le pilotage national des politiques d'enseignement supérieur et de recherche, et de mieux les associer à la gouvernance des établissements.

---

<sup>1</sup> En outre, un tel transfert obligatoire serait contraire aux règles de recevabilité financière des initiatives parlementaires, comme cela a été rappelé.

## 1. L'indispensable association des régions au pilotage de la politique d'enseignement supérieur

Par ses compétences stratégiques en matière d'orientation, de formation professionnelle et de développement économique, **la région est, tout naturellement, appelée à jouer un rôle croissant dans le pilotage de la politique nationale en matière d'enseignement supérieur.**

Elle s'est d'ailleurs vu confier **des attributions importantes** en la matière.

Ainsi, la région est associée à l'élaboration de la politique nationale de la recherche et de la technologie. Elle a notamment pour mission de « *veiller à la diffusion et au développement des nouvelles technologies, de la formation et de l'information scientifiques et techniques, à l'amélioration des technologies existantes, au décloisonnement de la recherche et à son intégration dans le développement économique, social et culturel de la région*<sup>1</sup> ».

Depuis l'adoption de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 *relative à l'enseignement supérieur et à la recherche*, la région est chargée d'élaborer, en concertation avec les autres collectivités territoriales et leurs groupements compétents, un **schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation**<sup>2</sup>. Ce schéma définit des orientations partagées et des priorités d'interventions, et il précise les opérations que la région soutient. Il comprend également un volet relatif à l'intervention des établissements d'enseignement supérieur au titre de la formation professionnelle continue, en cohérence avec le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles.

### **L'exemple du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation pour les années 2017 à 2022 de la région Île-de-France**

Le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI) pour les années 2017 à 2022, adopté par le conseil régional de la région Île-de-France le 21 septembre 2017, définit plusieurs plans d'action.

1° Afin d'**améliorer l'orientation** et de **promouvoir l'égalité des chances**, la région se propose :

- de créer un nouveau portail d'orientation à destination des lycéens, étudiants et apprentis, mais aussi des demandeurs d'emplois et salariés en réorientation ;

- d'augmenter le nombre des « *cordées de la réussite* », dispositifs d'accompagnement et de tutorat destinés aux élèves de milieux modestes, dans le cadre d'un partenariat entre un établissement d'enseignement supérieur et un collège ou un lycée ;

<sup>1</sup> Article L. 4252-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Article L. 214-2 du code de l'éducation.



- de financer le cycle de préparation au diplôme d'accès aux études universitaires (DAEU) proposé par quatorze universités franciliennes et d'accorder des aides individuelles à plus de la moitié des étudiants inscrits ;

- d'octroyer une aide financière aux boursiers ayant obtenu la mention « *très bien* » au baccalauréat.

2° Pour développer la **formation tout au long de la vie**, la région entend soutenir des partenariats innovants entre acteurs publics et privés, en vue notamment de proposer aux salariés et demandeurs d'emploi une nouvelle offre de cursus de formation courts dans les universités et les écoles.

3° La région continue à **soutenir la recherche** en finançant des chaires et des appels à projets. Soucieuse **de favoriser la valorisation de la recherche et le transfert de technologie**, elle s'attache à renforcer les liens entre les laboratoires de recherche et le tissu économique, et apporte son soutien aux structures d'innovation et de transfert (incubateurs, partenariats au sein des pôles de compétitivité, *etc.*).

4° Diverses initiatives sont également prévues pour assurer la **diffusion de la culture scientifique et technique** et le **rayonnement de la région** dans ces domaines.

5° La région veut promouvoir des « *campus innovants* », notamment en orientant son soutien financier aux investissements immobiliers vers des aménagements nécessités par le renouvellement de la pédagogie. Elle apporte son soutien aux initiatives étudiantes visant à développer la vie de campus, ainsi qu'au développement de l'entrepreneuriat étudiant.

6° Enfin, la région s'attache à renforcer **l'attractivité des établissements franciliens**, en favorisant l'élaboration d'une stratégie partagée et en travaillant à l'amélioration des conditions d'accueil des chercheurs étrangers. Elle apporte aussi son aide à la mobilité internationale des étudiants franciliens.

S'agissant plus particulièrement des **universités**, les régions participent à leur **gouvernance** : elles disposent depuis 2007 d'un siège au moins dans leur conseil d'administration<sup>1</sup>, et sont normalement « *associées* », comme les autres collectivités territoriales concernées, au contrat pluriannuel de site conclu, depuis 2013, avec les établissements regroupés sur une base territoriale<sup>2</sup>.

## **2. Le dispositif proposé : associer les régions à l'élaboration de la carte des formations supérieures et de la recherche**

Forts de ces constats, les auteurs de la proposition souhaitent **que les régions soient plus étroitement associées à la planification, au niveau national, de la politique d'enseignement supérieur et de recherche**. Plus particulièrement, ils proposent que les conseils régionaux ne soient plus seulement consultés lors de l'élaboration de la **carte des formations supérieures et de la recherche** prévue à l'article L. 614-3 du code de l'éducation, mais que chaque région dispose, pour ce qui concerne le

<sup>1</sup> Article L. 712-3 du même code.

<sup>2</sup> Article L. 718-5 du même code.

---

territoire régional, du pouvoir d'approuver ou non la carte. Celle-ci devrait, en outre, prendre en compte le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

### **3. La position de votre commission : donner aux régions un rôle effectif dans l'élaboration de la politique nationale d'enseignement supérieur et de recherche et dans la gouvernance des universités**

**Votre rapporteur a approuvé dans son principe ce renforcement du rôle de la région dans la conduite de la politique d'enseignement supérieur et de recherche.** Comme le notait le professeur Vincent Berger dans son rapport sur les assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, en 2012, *« il faut reconnaître que l'on ne peut pas tout piloter depuis Paris. La région – et les villes – se situent bien à un niveau pertinent pour réfléchir à l'orientation professionnelle, à l'organisation de la vie étudiante. Elles connaissent le tissu économique local, les besoins et les possibilités de formations par apprentissage ou en alternance, les développements à venir concernant les transports, l'immobilier, les logements étudiants. Cette connaissance leur permet d'exprimer des besoins et de viser des objectifs complémentaires de ceux de l'État<sup>1</sup>. »*

Toutefois, il est apparu à votre rapporteur que d'autres voies, plus effectives, pouvaient être empruntées pour parvenir à cet objectif.

En effet, dans son principe, l'attribution à chaque conseil régional d'un pouvoir d'approbation de la carte des formations supérieures et de la recherche pourrait conduire à un blocage préjudiciable, en cas de désaccord entre eux ou avec l'État. Mais surtout, **la carte des formations supérieures et de la recherche est un dispositif de planification tombé en désuétude depuis plusieurs décennies<sup>2</sup>.**

Plusieurs autres dispositions ont donc paru plus opportunes afin de renforcer le rôle des régions, d'une part, dans le pilotage national de la politique d'enseignement supérieur et de recherche, en particulier dans la planification du développement et de la répartition territoriale des services publics d'enseignement supérieur et de recherche, d'autre part, dans la gouvernance des

---

<sup>1</sup> Rapport général de M. Vincent Berger au Président de la République sur les assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, remis le 17 décembre 2012. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : [http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Assises\\_esr/24/0/Assises-ESR-Rapport-Vincent-Berger-237240.pdf](http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Assises_esr/24/0/Assises-ESR-Rapport-Vincent-Berger-237240.pdf).

<sup>2</sup> Il avait été institué par l'article 19 de la loi n°84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur. La codification de ces dispositions, par l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du code de l'éducation, n'a pas fait disparaître certaines formules désuètes, comme la référence au « plan ». Pis, elle a rendu la rédaction incompréhensible : il était à l'origine question de la « carte des formations supérieures et de la recherche qui leur est liée », c'est-à-dire la recherche liée aux formations supérieures, et non pas la « carte (...) liée aux établissements d'enseignement supérieur », comme il est aujourd'hui écrit à l'article L. 614-3 du code de l'éducation.

établissements. Ces dispositions ont fait l'objet d'un **amendement COM-54** que votre commission a adopté sur proposition de son rapporteur.

En premier lieu, il convient de **consolider la place des régions au sein du Conseil national supérieur de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER)**, organisme consultatif chargé notamment de formuler un avis sur les projets de stratégie nationale de l'enseignement supérieur et de stratégie nationale de recherche, sur les orientations générales des contrats pluriannuels d'établissement et de site, sur la répartition des moyens entre les différents établissements et sur les projets de réforme relative à l'emploi scientifique<sup>1</sup>. Actuellement, la présence des régions au sein de cet organisme est prévue par voie réglementaire, et elles n'y comptent qu'un représentant. La loi imposerait désormais la présence de trois représentants des régions, désignés sur proposition du collège des présidents de conseil régional.

En deuxième lieu, votre commission a souhaité **que les stratégies nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche soient soumises pour avis à l'ensemble des conseils régionaux**.

En troisième lieu, **il a paru indispensable que les régions soient parties aux contrats pluriannuels d'établissement ou de site**<sup>2</sup>. Actuellement, la loi prévoit que les régions sont « associées » aux contrats de site, mais il apparaît, à leur lecture, qu'elles n'en sont pas signataires<sup>3</sup>. Lors des assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, en 2012, avait pourtant été envisagée la conclusion de contrats tripartites entre l'État, les régions et les établissements. **Les craintes qui s'étaient alors exprimées n'ont pas lieu d'être : il n'est pas question d'ouvrir la voie à une « régionalisation » de l'enseignement supérieur et de la recherche**, l'État demeurant le garant de la qualité de l'enseignement et de la production scientifique ainsi que de la répartition équitable de ces services publics sur le territoire. Il conserve, à cet effet, les plus larges pouvoirs : il exerce une tutelle sur les établissements et les finance très largement ; il détermine en grande partie les orientations de la recherche publique, par le biais des financements apportés par l'Agence nationale de la recherche (ANR) ; il contrôle enfin la qualité des enseignements et de la recherche par l'intermédiaire d'une autorité administrative indépendante, le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres). En revanche, il est nécessaire

---

<sup>1</sup> Article L. 232-1 du code de l'éducation.

<sup>2</sup> Rappelons que la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a imposé le regroupement des établissements sur une base territoriale, soit par fusion, soit par la constitution d'une communauté d'universités et d'établissements (COMUE), soit par association (article L. 718-3 du code de l'éducation). Dans ces deux derniers cas, un seul contrat pluriannuel est conclu par l'État avec les établissements regroupés.

<sup>3</sup> Ces contrats distinguent généralement entre les parties au contrat (le ministère de l'enseignement supérieur, la COMUE éventuelle et les établissements) et des signataires « en présence » desquels le contrat est conclu. Les régions ne figurent dans aucune de ces deux catégories. Voir par exemple le contrat pluriannuel de site 2014-2018 du 17 juillet 2014 relatif à la COMUE Paris Sciences et Lettres, consultable à l'adresse suivante :

[http://www.chartes.psl.eu/sites/default/files/atoms/files/cdesite\\_psl\\_signature\\_1707\\_2014\\_2.pdf](http://www.chartes.psl.eu/sites/default/files/atoms/files/cdesite_psl_signature_1707_2014_2.pdf).

que les attentes et les apports des régions soient mieux pris en compte au moment de définir la stratégie de moyen terme des établissements et de leurs regroupements<sup>1</sup>.

En dernier lieu, et par cohérence, il est proposé **que le conseil régional soit consulté lors de la création d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.**

Les dispositions obsolètes relatives à la carte des formations supérieures et de la recherche seraient par ailleurs abrogées.

Votre commission a adopté l'article 18 **ainsi modifié.**

## **CHAPITRE IV AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX**

### *Article 19*

(art. L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales)

#### **Extension de garanties statutaires aux conseillers communautaires des communautés de communes**

L'article 19 de la proposition de loi a pour objet d'étendre aux délégués des communes au sein des communautés de communes le bénéfice de certaines garanties statutaires réservées par le droit en vigueur aux autres conseillers communautaires.

#### **1. Des conditions d'exercice du mandat de conseiller communautaire encore insatisfaisantes**

De même que les conseillers municipaux, **les délégués des communes au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre bénéficient, en tant que tels, de diverses garanties afin de pouvoir exercer leur mandat dans des conditions satisfaisantes :**

1° des **garanties d'ordre financier** (indemnités, remboursement de frais, compensation éventuelle de pertes de revenus) ;

2° une **protection sociale** (inscription au régime général de sécurité sociale et, éventuellement, à un régime complémentaire de retraite, en contrepartie de cotisations) ;

---

<sup>1</sup> Ces contrats ont d'ailleurs une très faible portée normative et ne sauraient guère engager la responsabilité des parties : il s'agit plutôt de documents de programmation. Voir, à ce sujet, Ch. Maugué, « Les réalités du cadre contractuel dans l'action administrative : l'exemple des contrats locaux de sécurité », *AJDA*, 1999, p. 36.

3° un **droit à la formation** (notamment un droit individuel à la formation de vingt heures par an) ;

4° des garanties visant à faciliter la **conciliation du mandat avec la vie professionnelle** de l'élu (autorisations d'absence pour participer aux séances et réunions, crédit d'heures non rémunérées, dispositions diverses visant à faciliter le retour à la vie professionnelle à l'issue du mandat) ;

5° une **protection juridique dite « fonctionnelle »**, qui s'apparente à celle dont bénéficient l'ensemble des agents publics :

- l'EPCI à fiscalité propre est responsable en cas d'accident subi par un élu dans l'exercice de ses fonctions ;

- l'EPCI à fiscalité propre est tenu d'apporter sa protection au président de l'établissement, aux vice-présidents et aux conseillers communautaires ayant reçu délégation contre les violences, menaces et outrages<sup>1</sup> ;

- l'EPCI à fiscalité propre est également tenu d'accorder sa protection aux mêmes élus s'ils font l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de leurs fonctions<sup>2</sup>.

**Ces garanties sont bien loin de suffire à enrayer la crise des vocations qui se manifeste sur nos territoires**, et qui devrait provoquer de graves difficultés pour la constitution de listes lors des prochaines élections municipales. Selon une récente enquête de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, près de 45 % des répondants envisagent de quitter la vie politique à l'issue de leur mandat<sup>3</sup> !

La question n'est pas seulement financière, même si les indemnités versées aux élus sont hors de proportion avec les responsabilités qui leur incombent et les sacrifices qu'ils doivent consentir, y compris en termes de revenus. Il importe également de prendre de nouvelles dispositions pour renforcer le droit à la formation des élus, qui exercent des tâches de plus en plus complexes, faciliter la conciliation entre l'exercice du mandat et la vie professionnelle et familiale, améliorer la protection sociale des élus, réduire le risque juridique qui pèse sur leurs épaules. **Notre délégation s'y attelle et doit rendre bientôt ses propositions.**

En outre, on s'étonne de constater que **les délégués municipaux au sein des communautés de communes sont privés de certaines garanties**

---

<sup>1</sup> La protection se matérialise le plus souvent par la prise en charge des frais d'avocat ou d'autres frais liés à l'affaire par l'établissement, qui est alors subrogé aux droits de la victime pour obtenir de l'auteur des faits la restitution des sommes versées, et bénéficie aux mêmes fins d'une action directe.

<sup>2</sup> Dans ce cas également, la protection consiste généralement en la prise en charge des frais de justice.

<sup>3</sup> Voir le compte rendu de la réunion du 15 février 2018 de la délégation, où son président, notre collègue Jean-Marie Bockel, a rendu compte des résultats de la consultation, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20171113/colter.html>. Cette consultation a été organisée dans le cadre d'un travail approfondi et toujours en cours sur le statut de l'élu local.

---

**dont bénéficient tous les autres conseillers communautaires.** Il en va ainsi, tout particulièrement :

- des autorisations d'absence qu'un employeur est tenu de délivrer à un salarié membre d'un conseil communautaire (autre que celui d'une communauté de communes) pour se rendre aux séances plénières de ce conseil, aux réunions des commissions ou à celles des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il a été désigné pour représenter l'EPCI à fiscalité propre ;

- de la faculté reconnue au conseil communautaire de voter une majoration des crédits d'heures auxquels ont droit les élus salariés afin de disposer du temps nécessaire à l'administration de l'établissement public et à la préparation des réunions des instances où ils siègent ;

- de la possibilité pour le conseil communautaire de voter des indemnités au président pour frais de représentation ;

- de la possibilité de verser à un vice-président ou à un conseiller communautaire qui supplée le président l'indemnité fixée pour le président pendant la durée de la suppléance ;

- de la possibilité, dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, de continuer à verser à un vice-président auquel le président a retiré les délégations qu'il lui avait accordées l'indemnité qu'il percevait, dans le cas où le vice-président avait interrompu toute activité professionnelle pour exercer son mandat ;

- de la possibilité d'indemniser les conseillers communautaires qui n'exercent pas de vice-présidence mais auxquels le président a délégué une partie de ses fonctions.

## **2. Des disparités qui doivent être supprimées**

Compte tenu des règles de recevabilité financière qui enserrent l'initiative parlementaire, les auteurs de la proposition de loi n'ont pas été en mesure de soumettre à notre assemblée une rénovation complète des conditions d'exercice des mandats locaux, susceptible de mettre fin à la crise des vocations. Il y va pourtant, comme il est écrit dans l'exposé des motifs, de la vitalité de la démocratie locale. *« Nous ne pouvons pas accepter que des pans entiers de la population – femmes, jeunes, salariés du secteur privé – soient progressivement exclus de l'accès aux mandats locaux<sup>1</sup>. »*

**Il appartiendra au Gouvernement, qui en a seul le pouvoir, de proposer au Sénat des dispositions suffisamment ambitieuses pour que les élus locaux puissent exercer leur mandat dans des conditions satisfaisantes, et pour rendre à nos concitoyens l'envie et les moyens de s'engager dans la vie démocratique locale.** Encore faudrait-il qu'ils

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi, p. 7.

---

perçoivent le sens de cet engagement, ce qui supposera aussi de mettre fin à la recentralisation rampante et de redonner aux élus un peu de latitude dans leur action...

L'article 19 a pour seul objet de **mettre fin à des disparités qui n'ont aucune raison d'être entre les règles applicables aux élus des communautés de communes et ceux des autres EPCI à fiscalité propre.**

De telles disparités pouvaient à la rigueur s'expliquer quand les communautés de communes regroupaient quelques bourgs et villages et n'exerçaient que des compétences réduites. En 2010, elles comptaient en moyenne treize communes membres et 11 420 habitants. Ce temps-là est révolu. Aujourd'hui, les communautés de communes rassemblent en moyenne vingt-six communes membres et 22 250 habitants<sup>1</sup>, et leurs compétences obligatoires se sont considérablement étendues.

Une partie du chemin a été parcouru, à l'initiative du Sénat et de notre ancienne collègue Jacqueline Gourault et de notre collègue Jean-Pierre Sueur, avec l'adoption de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 *visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat* qui a enfin doté les conseillers communautaires des communautés de communes d'un régime indemnitaire<sup>2</sup>. Il convient aujourd'hui d'aller plus loin.

L'article 19 de la proposition de loi prévoit donc d'étendre aux membres des organes délibérants des communautés de communes le bénéfice du régime d'**autorisations d'absence** s'ils sont salariés. Il prévoit aussi que ces élus puissent, comme les autres conseillers communautaires, être **indemnisés s'ils reçoivent délégation du président**, même lorsqu'ils n'exercent pas de vice-présidence. Cette indemnité serait comprise dans l'enveloppe indemnitaire globale dont le montant resterait inchangé<sup>3</sup>.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a complété ces dispositions afin que l'organe délibérant d'une communauté de communes puisse également **majorer les crédits d'heures** dont bénéficient ses membres auprès de leur employeur lorsqu'ils sont salariés<sup>4</sup> (**amendement COM-55**).

Votre commission a adopté l'article 19 **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> Source : direction générale des collectivités territoriales, « Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2018 ». Ce document est consultable à l'adresse suivante : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/bilan-statistique-2018-0>.

<sup>2</sup> Il de l'article L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales, par renvoi de l'article L. 5214-8 du même code dans sa rédaction issue du VI de l'article 3 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 précitée.

<sup>3</sup> C'est ce qui explique qu'une telle proposition soit recevable au sens de l'article 40 de la Constitution : voir le rapport d'information n° 263 (2013-2014) de notre ancien collègue Philippe Marini, p. 132. Le montant de l'enveloppe indemnitaire globale est défini au deuxième alinéa de l'article L. 5211-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>4</sup> Seul le Gouvernement peut, en revanche, prendre l'initiative de mettre fin aux autres disparités mentionnées ci-dessus entre le régime des communautés de communes et celui des autres EPCI à fiscalité propre, car cela créerait de nouvelles charges éventuelles pour les communautés de communes.

*Article 20*

(art. 432-12 du code pénal)

**Définition de la prise illégale d'intérêts**

L'article 20 de la proposition de loi tend à préciser la définition du délit de prise illégale d'intérêts, sans remettre en cause la répression sévère des comportements contraires à la probité.

**1. Une infraction punie sévèrement et mal circonscrite**

La **prise illégale d'intérêts** est définie à l'article 432-12 du code pénal comme « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement* ». Ce délit est puni très sévèrement, de cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende, montant qui peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

**Cette définition est interprétée en un sens très extensif par le juge pénal.** En effet :

1° S'agissant de la **condition tenant au pouvoir exercé** sur l'affaire par la personne mise en cause, elle est entendue de manière large : le pouvoir de surveillance peut se résumer au pouvoir de préparer ou de proposer des décisions prises par d'autres<sup>1</sup> ; de même, la participation au vote d'un organe collectif vaut administration ou surveillance au sens de l'article 432-12 du code pénal<sup>2</sup> ;

2° S'agissant de **l'intérêt prohibé** :

- ce peut être un intérêt matériel ou moral, direct ou indirect<sup>3</sup>, et le délit peut être caractérisé indépendamment de la recherche d'un gain ou de tout autre avantage personnel<sup>4</sup> :

- il importe peu que l'intérêt prohibé soit ou non en contradiction avec l'intérêt de la collectivité<sup>5</sup> : la prise illégale d'intérêts couvre donc non seulement le conflit d'intérêts, mais aussi la convergence d'intérêts ;

3° S'agissant enfin de **l'élément moral de l'infraction**, il est constitué par le seul fait d'avoir, sciemment, pris, reçu ou conservé un intérêt prohibé, sans qu'il faille démontrer un dol spécial<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Cass. crim., 14 juin 2000, n° 99-84054.

<sup>2</sup> Cass. crim., 19 mai 1999, n° 98-80726.

<sup>3</sup> Cass. crim., 5 novembre 1998, n° 97-80419 et Cass. crim., 29 septembre 1999, n° 98-81796.

<sup>4</sup> Cass. crim., 21 juin 2000, n° 99-8687.

<sup>5</sup> Cass. crim., 22 octobre 2008, n° 08-82068.

<sup>6</sup> Cass. crim., 27 novembre 2002, n° 02-81581.



---

Comme l'indiquait en 2011 le rapport de la commission pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, présidée par M. Jean-Marc Sauvé, alors vice-président du Conseil d'État, cette infraction, par son extension et la sévérité des peines dont elle est assortie, est **sans équivalent dans les pays de l'OCDE**<sup>1</sup>.

Cette jurisprudence a donné lieu à **des condamnations difficilement compréhensibles**. Un agent public peut se trouver en situation de prise illégale d'intérêts parce qu'il cumule des fonctions auxquelles il a été nommé par l'État<sup>2</sup>. De même, des élus municipaux ont été condamnés pour avoir participé aux délibérations et pris part aux votes attribuant des subventions aux associations municipales ou intercommunales qu'ils présidaient, l'infraction étant constituée « *même s'il n'en résulte ni profit pour les auteurs ni préjudice pour la collectivité* »<sup>3</sup>.

## **2. La réaffirmation de la position constante du Sénat : réprimer les manquements au devoir de probité en écartant le risque de condamnations infondées**

Alors que le risque pénal auquel ils sont exposés est le premier motif d'inquiétude et de découragement des élus, les auteurs de la proposition de loi entendent réaffirmer la position défendue avec constance par le Sénat depuis maintenant près de dix ans : s'il n'est pas question de remettre en cause la sévérité de la répression à l'encontre des actes effectivement répréhensibles, **il convient de protéger les élus et les autres agents publics contre le risque de condamnation pour des faits qui ne mettent pas en cause leur probité**. Les principes constitutionnels de **sécurité juridique** et de **légalité des délits et des peines** exigent d'ailleurs que la définition des incriminations soit suffisamment précise.

Sans toucher aux autres éléments constitutifs de l'infraction – sans exiger, par conséquent, une intention frauduleuse spéciale pour que l'infraction soit constituée, comme c'est le cas dans plusieurs autres pays européens pour des infractions similaires – il est proposé de **substituer à la notion d'« intérêt quelconque » celle d'« intérêt personnel distinct de l'intérêt général »**. Cette rédaction est identique à celle d'une proposition de loi adoptée à l'unanimité par le Sénat en 2010, à l'initiative de notre ancien collègue Bernard Saugey. Depuis, la même proposition a été réintroduite par notre assemblée dans divers textes de loi, par voie d'amendement, sans jamais aboutir.

Votre commission a adopté l'article 20 **sans modification**.

---

<sup>1</sup> « Pour une nouvelle déontologie de la vie publique », rapport de la commission pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, 26 janvier 2011. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000051.pdf>.

<sup>2</sup> Cass. crim., 4 novembre 2004, n° 03-84687.

<sup>3</sup> Cass. crim., 22 octobre 2008, n° 08-82068, arrêt précité.

*Article 20 bis (nouveau)*

(art. L. 2121-19, L. 3121-20 et L. 4132-20

du code général des collectivités territoriales)

**Séances réservées aux questions orales posées par l'opposition**

Introduit par votre commission, à l'initiative de notre collègue Pierre-Yves Collombat, par l'adoption d'un **amendement COM-15 rectifié**, l'article 20 *bis* de la proposition de loi prévoit, dans les conseils municipaux, départementaux et régionaux, que les **trente premières minutes** de la séance soient consacrées **tous les six mois**, à la demande d'un dixième des membres de l'assemblée délibérante, à l'examen des **questions orales posées par l'opposition**.

La loi garantit d'ores et déjà le droit des membres des organes délibérants d'exposer en séance des questions ayant trait aux affaires de la collectivité. En l'état du droit, la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen des questions orales sont définies par le règlement intérieur de chaque assemblée locale.

Afin de **consolider les droits de l'opposition** municipale, départementale ou régionale, il a paru légitime à votre commission de renforcer le cadre légal en la matière, sans imposer de contraintes excessives à la libre administration des collectivités territoriales.

Votre commission a adopté l'article 20 *bis* **ainsi rédigé**.

*Article 20 ter (nouveau)*

(art. L. 1621-3 et L. 2123-12-1

du code général des collectivités territoriales)

**Droit à la formation des élus locaux**

Introduit par votre commission, à l'initiative de notre collègue Pierre-Yves Collombat, par l'adoption d'un **amendement COM-16 rectifié**, l'article 20 *ter* de la proposition de loi prévoit, d'une part, d'**exonérer les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants** de la cotisation obligatoire destinée à financer le droit à la formation des élus, d'autre part, d'imposer la **transmission aux collectivités cotisantes du bilan annuel de la gestion du fonds pour le financement du droit individuel à la formation des élus locaux**.

Cette dernière demande a paru tout à fait légitime à votre commission, les collectivités n'étant que médiocrement informées de la gestion de ce fonds, assurée, pour le compte de l'État, par la Caisse des dépôts et consignations. Celle-ci ayant déjà l'obligation de présenter un bilan annuel de sa gestion au Comité des finances locales, elle pourra le transmettre sans difficulté aux collectivités concernées.

L'exonération des conseillers des communes de moins de 3 500 habitants pourrait susciter plus de réserves, puisque seuls les élus

---

indemnisés sont assujettis à la cotisation susmentionnée. Pour s'en tenir aux élus municipaux, il s'agit donc :

- du maire et, le cas échéant, du président d'une délégation spéciale ;
- des adjoints au maire ;
- des conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus ;
- éventuellement, des conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants.

Le plus souvent, dans les petites communes, seuls le maire et ses adjoints sont indemnisés et cotisent pour financer le droit à la formation de l'ensemble des élus locaux, y compris des simples conseillers. La cotisation, relativement modique puisqu'elle est égale à 1 % du montant des indemnités de fonction, a donc une fonction redistributive.

Toutefois, les indemnités des maires et adjoints des petites communes étant déjà très faibles, votre commission a estimé préférable de ne pas les soumettre à ce prélèvement. D'autres recettes pourront être trouvées lors du prochain débat budgétaire afin de compenser ce manque à gagner<sup>1</sup>.

Votre commission a adopté l'article 20 *ter* **ainsi rédigé**.

*Article 20 quater (nouveau)*

(art. L. 3313-1 et L. 4313-1 du code général des collectivités territoriales)

**Publicité de l'état récapitulatif des subventions attribuées par les départements et les régions**

Introduit par votre commission à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Grand, par l'adoption d'un **amendement COM-39**, l'article 20 *quater* de la proposition de loi a pour objet d'introduire l'état récapitulatif de subventions attribuées aux communes par les départements et les régions parmi les documents mis en ligne sur le site du département ou de la région.

**1. L'état récapitulatif des subventions attribuées : un document récent visant à accroître la transparence budgétaire des départements et des régions**

*1.1. L'état récapitulatif des subventions*

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a prévu **l'obligation pour les départements et les régions d'annexer à leur compte administratif un état récapitulatif des subventions**

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, en application des articles 16 à 19 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, l'affectation de recettes de l'État à certaines dépenses ne peut résulter que d'une loi de finances.

**accordées au profit de chaque commune au cours de l'exercice.** Prévu respectivement aux articles L. 3312-5 et L. 4312-11 du code général des collectivités territoriales, cet état récapitulatif précise, pour chaque commune, la liste et l'objet des subventions, leur montant total, ainsi que le rapport entre ce montant et la population de la commune. Cette obligation est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012, l'objectif étant de renforcer la transparence des subventions des départements et des régions en matière de subventions attribuées aux communes.

*1.2. Un document administratif au sens de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978*

S'il est prévu que certains documents budgétaires des départements et des régions soient mis en ligne, ce n'est pas le cas du compte administratif ni de l'état récapitulatif des subventions accordées.

**Ces derniers sont des documents administratifs** au sens de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 *portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. Ils sont à ce titre communicables.*

Depuis la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 *pour une République numérique*, dite « *Lemaire* », une fois qu'un document a été communiqué, la mise en ligne est automatique lorsqu'elle est possible.

**La mise en ligne de documents budgétaires du département et de la région**

Les articles L. 3313-1 et L. 4313-1 du code général des collectivités territoriales prévoient la publicité des budgets et des comptes. **Sont mis en ligne sur le site internet du département ou de la région lorsqu'il existe :**

- une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles du budget primitif et du compte administratif ;
- le rapport adressé au conseil départemental ou régional à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice ;
- le rapport annexé au budget primitif et le rapport annexé au compte administratif.

**2. L'instauration de la publicité de l'état récapitulatif des subventions attribuées par les départements et les régions**

L'article 20 *quater* de la proposition de loi propose d'inclure l'état récapitulatif des subventions attribuées au profit de chaque commune au cours de l'exercice et annexé au compte administratif du département ou de la région dans la liste des documents d'informations budgétaires et financières qui sont mis en ligne par le département et par la région lorsque ces derniers disposent d'un site internet.

Votre commission a adopté l'article 20 *quater* **ainsi rédigé.**

*Article 20 quinquies (nouveau)*

(art. L. 5211-46 du code général des collectivités territoriales)

**Transmission dématérialisée du procès-verbal de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre aux conseillers municipaux des communes membres**

Introduit par votre commission à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Grand, par l'adoption d'un **amendement COM-34**, l'article 20 *quinquies* de la proposition de loi a pour objet de permettre aux conseillers municipaux de communes membres de l'établissement de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'être destinataires par courrier électronique du procès-verbal de l'organe délibérant de cet établissement.

**1. La nécessité actuelle d'une démarche pour obtenir communication des procès-verbaux de l'organe délibérant de tout EPCI**

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, dite « Chevènement » a prévu **plusieurs dispositifs permettant l'information et la participation des habitants** :

- l'article L. 5211-46 dispose, d'une part, que toute personne morale ou physique a le droit de demander copie totale ou partielle des procès-verbaux des organes délibérants de l'EPCI ainsi que des arrêtés de leur président et, d'autre part, que chacun peut les publier sous sa responsabilité ;

- l'article L. 5211-47 du code général des collectivités territoriales dispose que dans les EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le dispositif des actes réglementaires pris par l'organe délibérant ou l'organe exécutif est transmis dans le mois, pour affichage, aux communes membres ou est publié dans un recueil des actes administratifs ;

- l'article L. 5211-48 prévoit que le dispositif des délibérations des organes délibérants des EPCI prises en matière d'interventions économiques ainsi que celles approuvant une convention de délégation de service public font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans l'ensemble des communes concernées.

En application de l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration, l'accès à ces documents s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration :

- par consultation gratuite sur place ;
- par délivrance d'une copie ;
- par courrier électronique ;
- par publication des informations en ligne.

## **2. L'institution d'une obligation de transmission dématérialisée des procès-verbaux de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre**

L'article 20 *quinquies* de la proposition de loi vise à instituer une obligation pour les seuls EPCI à fiscalité propre de transmettre le procès-verbal de leur organe délibérant aux conseillers municipaux des communes membres, qui n'auraient donc plus à les demander.

Votre commission a adopté l'article 20 *quinquies* **ainsi rédigé.**

### *Article 20 sexies (nouveau)*

(art. L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales)

#### **Indice de référence pour la détermination des indemnités de fonction des maires**

Introduit par votre commission, à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Grand, par l'adoption d'un **amendement COM-40**, l'article 20 *sexies* de la proposition de loi tend à **corriger une référence** prise en compte pour la détermination de **l'indemnité de fonction des maires**.

En vertu de l'article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales, les indemnités allouées aux maires et les indemnités maximales allouées aux adjoints au maire ainsi qu'aux conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à **l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique**.

Dans le cadre du protocole « *Parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR) défini par accord entre le précédent gouvernement et certains syndicats de la fonction publique, le décret n° 2017-85 du 26 janvier 2017<sup>1</sup> a relevé cet indice brut maximal de l'indice 1 015 à l'indice 1 022 au 1<sup>er</sup> janvier 2017, puis à l'indice 1 027 au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Or, dans le tableau qui détermine, pour chacune des catégories de communes classées en fonction de leur population, le taux à appliquer à l'indice brut terminal de la fonction publique pour calculer l'indemnité de fonction due aux maires, la référence à l'indice 1 015 n'a pas été corrigée. Fort heureusement, cet oubli n'a pas empêché la (légère) revalorisation des indemnités.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-85 portant modification du décret n° 82-1105 du 23 décembre 1982 relatif aux indices de la fonction publique et du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation.

Votre commission a jugé utile de **supprimer toute référence chiffrée** à l'indice brut maximal de la fonction publique dans ce tableau, afin que les prochaines modifications de cet indice par voie réglementaire n'obligent pas à modifier la loi en conséquence.

Votre commission a adopté l'article 20 *sexies* ainsi rédigé.

## **CHAPITRE V PROCÉDER AUX AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES AU BON FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE**

Votre commission, à l'initiative de notre collègue Patrick Chaize et de plusieurs de nos collègues, a adopté un **amendement COM-9** afin que les établissements publics de coopération intercommunale soient mentionnés dans le titre du chapitre V, par coordination avec d'autres amendements adoptés.

### *Article 21*

(art. L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales)

#### **Assouplissement des conditions de mise en œuvre des délégations de compétences**

L'article 21 de la proposition loi vise à assouplir les conditions de mise en œuvre des délégations de compétences entre les différentes collectivités territoriales.

### **1. Les délégations de compétences entre collectivités territoriales : un dispositif peu utilisé**

#### *1.1. Des délégations possibles entre collectivités territoriales*

Si la délégation de compétences entre collectivités territoriales était déjà consacrée dans des domaines déterminés, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* lui a donné une assise nouvelle et générale.

- *Des dispositifs anciens et circonscrits*

Des dispositifs de délégations de compétences entre collectivités territoriales concernant des domaines spécifiques sont depuis longtemps prévus par la loi. Par exemple :

- les articles L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales prévoient depuis 1999<sup>1</sup> la possibilité pour le département de déléguer aux communautés urbaines et d'agglomération tout ou partie de ses compétences en matière d'aide sociale, possibilité étendue depuis à la voirie ;

- de manière plus générale, l'article L. 5210-4 du même code prévoit depuis 2004<sup>2</sup> qu'un établissement public de coopération intercommunale puisse, si ses statuts l'y autorisent expressément, se voir déléguer une partie de leurs compétences par la région ou le département ;

- un peu différent, le dispositif de l'appel de compétence permet à la commune propriétaire ou à la commune siège d'un collège ou d'un lycée d'obtenir de plein droit la responsabilité de la construction et de l'équipement de ce bâtiment, ainsi que la responsabilité du fonctionnement de l'établissement (articles L. 216-5 et 216-6 du code de l'éducation).

- *L'introduction d'un dispositif général par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* a introduit un **mécanisme général de délégation des compétences entre les collectivités territoriales**, en même temps qu'elle prévoyait la suppression, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2015, de la clause de compétence générale des régions et des départements. Il s'agissait alors, selon le ministre de l'intérieur, « *de conjurer tout risque de rigidité* » dans le nouveau régime des compétences<sup>3</sup>.

- *La délégation de compétences telle que prévue par l'article L. 1111-8*

**L'article 1111-8 du code général des collectivités territoriales** prévoit ainsi la possibilité pour une collectivité territoriale de déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Un EPCI ne peut cependant, dans le cadre de cet article, déléguer ses compétences.

---

<sup>1</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

<sup>2</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

<sup>3</sup> Cette faculté de délégation, devait, elle aussi, entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015. La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM » est provisoirement revenue sur la suppression de la clause de compétence générale, mais non sur l'introduction d'une faculté générale de délégation, dont elle a même prévu l'entrée en vigueur immédiate.



---

La délégation est dans ce cadre une **délégation d'exercice** : les compétences déléguées restent exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. Elle est régie par une **convention** qui en fixe la durée et les objectifs, ainsi que les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire.

La délégation de compétences se distingue du transfert de compétences, où une autorité est dessaisie d'une compétence au bénéfice d'une autre autorité qui l'exerce en lieu et place du précédent titulaire, pour une durée illimitée.

- *L'obligation de déléguer la compétence dans son ensemble*

Il est précisé qu'**il n'est pas possible de déléguer une compétence de manière partielle**<sup>1</sup> afin que le dispositif ne concerne que des blocs homogènes de compétences. Or, les compétences des collectivités territoriales sont définies de manière large et parfois peu claire.

La compétence « voirie », par exemple, représente un bloc insécable comprenant obligatoirement trois volets : la création, l'aménagement et l'entretien. Dans le cadre d'une délégation sur la base de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, celle-ci doit concerner la compétence dans son ensemble. Il n'est donc pas possible de déléguer seulement l'entretien de la voirie.

### *1.2. Un dispositif in fine peu utilisé*

Malgré les encouragements du législateur, les possibilités de délégations de compétences entre collectivités territoriales restent peu utilisées.

La principale crainte des élus est celle d'une **forme de tutelle** puisque l'autorité délégataire agit au nom et pour le compte de la collectivité délégante et sous son contrôle étroit.

La faible utilisation du dispositif résulte également des **contraintes liées à sa mise en place**. De fait, des dispositions réglementaires détaillées sont venues préciser le régime de délégation de compétences entre collectivités territoriales. La convention détermine ainsi la ou les compétences déléguées, la durée de la délégation, les modalités de son renouvellement, les objectifs à atteindre et les indicateurs de suivi, les modalités de contrôle, le cadre financier, les moyens de fonctionnement et les services et personnels éventuellement mis à disposition de l'autorité délégataire. Sont ainsi critiquées la lourdeur et la longueur de la procédure, l'exigence de détails excessifs, *etc.*

---

<sup>1</sup> Précision apportée par la DGCL.

## 2. Assouplir des conditions de mise en œuvre des délégations de compétences

### 2.1. L'article 21 de la proposition de loi

L'article 21 de la proposition de loi vise à assouplir les conditions de mise en œuvre des délégations de compétences entre les collectivités territoriales prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales. Serait désormais autorisée la délégation partielle d'une compétence, comme par exemple la délégation de l'entretien de la voirie.

### 2.2. La position de votre commission

**Les délégations de compétences apparaissent comme une solution d'avenir** que le Parlement cherche à encourager. La loi « MAPTAM » a en effet conservé la faculté de délégation entre collectivités territoriales, et en a étendu la portée par trois dispositions principales :

- cette faculté de délégation peut désormais également porter sur certaines compétences de l'État à la demande des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale, à l'exception des matières mettant en cause des intérêts nationaux (article L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales). Ces délégations restent aujourd'hui faiblement développées, en raison notamment du délai existant entre la demande, la réponse de l'État, et la mise en œuvre de la délégation et du contrôle que l'État continue à exercer sur l'exercice des compétences déléguées ;

- dans le cadre de la métropole de Lyon, une « stratégie de délégation de compétences » doit être adoptée (article L. 3633-3) ;

- au sein des conférences territoriales de l'action publique, les projets de conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence portent notamment sur les « délégations de la région ou du département à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre » (article L. 1111-9-1).

De même, la loi « NOTRe » a poursuivi l'encouragement de ces délégations, par deux dispositions principales :

- l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions peuvent être délégués par l'État, les collectivités territoriales et les EPCI à l'une de ces personnes publiques. Cela permet aux demandeurs d'aides, en réponse à une proposition de la mission du Sénat sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République<sup>1</sup>, de disposer d'un interlocuteur unique sur le terrain (article L. 1111-8-2 du code général des collectivités territoriales) ;

---

<sup>1</sup> « Des territoires responsables pour une République efficace », rapport d'information n° 49 (2013-2014) sur la mission d'information sur l'Avenir de l'organisation décentralisée de la République, réalisé par notre ancien collègue Yves Krattinger.

- l'État peut déléguer à la région la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants du service public de l'emploi (L. 5311-3-1 du code du travail).

De ce fait, votre commission salue l'effort des auteurs de la proposition de loi pour répondre à l'une des difficultés expliquant le faible nombre de délégations observés : en introduisant la possibilité de déléguer une compétence de manière partielle, elle devrait faciliter les délégations en les rendant plus souples.

Pour que ce dispositif rencontre son plein succès, il conviendra cependant de réfléchir à un allègement du contrôle que la collectivité délégante exerce sur la collectivité délégataire. On pourrait même imaginer un transfert temporaire de compétences, qui doit être périodiquement renouvelé par convention. Votre commission attend également du Gouvernement qu'il simplifie la procédure de délégation prévue par voie réglementaire.

Par ailleurs, votre commission a souhaité étendre aux EPCI à fiscalité propre la possibilité de déléguer leurs compétences à une collectivité territoriale (**amendement COM-56** du rapporteur). L'interdiction faite aux EPCI de procéder à de telles délégations était, traditionnellement, le corollaire du principe d'attribution qui les régit : les établissements publics n'ont pas la compétence de leurs compétences, ils ne peuvent ni s'attribuer eux-mêmes de nouvelles compétences, ni se défaire de compétences qui leur ont été confiées. Toutefois, cette règle a perdu de sa pertinence, à présent que les EPCI à fiscalité propre exercent un grand nombre de compétences qui, par la volonté du législateur, leur sont obligatoirement transférées par leurs communes membres. Les autoriser à déléguer leurs compétences serait un facteur de souplesse dans les relations internes entre les communes et leurs groupements, comme dans les relations entre ces groupements et les collectivités départementales et régionales.

Votre commission a adopté l'article 21 **ainsi modifié**.

*Article 21 bis (nouveau)*

(art. L. 5211-4-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Participation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à des groupements de commandes**

Introduit par votre commission à l'initiative de notre collègue Patrick Chaize et de plusieurs autres de nos collègues, par l'adoption d'un **amendement COM-3** complété par un **sous-amendement COM-66** de son rapporteur, l'article 21 *bis* de la proposition de loi a pour objet de permettre la participation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à des groupements de commandes.

## **1. Une participation restreinte des EPCI aux groupements de commandes**

### *1.1. Les groupements de commandes*

La **coordination et la mutualisation des achats** permettent aux acheteurs publics de réaliser des économies d'échelles en raison du volume des commandes, de réduire les coûts de procédure, ou encore de développer une expertise dans le domaine de la commande publique.

Deux possibilités sont aujourd'hui offertes aux personnes publiques : la centrale d'achat et le groupement de commandes.

Désormais prévus à l'article 28 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, **les groupements de commandes permettent à plusieurs acheteurs publics ou privés, parmi lesquels les collectivités territoriales et leurs groupements, de passer conjointement un ou plusieurs marchés publics.** Afin de constituer un groupement de commandes, il est nécessaire que chaque membre du groupement soit intéressé à la conclusion d'un ou des marchés publics passés dans ce cadre.

L'intérêt principal pour les acheteurs est le lancement d'une consultation unique pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

### *1.2. La participation limitée des EPCI aux groupements de commandes*

Comme tout établissement public, les EPCI sont régis par les principes de spécialité et d'exclusivité. **Ils ne peuvent participer à un groupement que dans l'hypothèse où ils sont compétents dans le domaine pour lequel il est constitué.**

Pourtant, les EPCI peuvent, depuis la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, se doter de biens qu'ils partagent avec leurs communes membres (article L. 5211-4-3 du code général des collectivités territoriales).

La restriction de la participation des EPCI aux groupements de commandes pose question, car ils rassemblent parfois des petites communes qui n'ont ni la taille critique ni l'ingénierie nécessaire pour participer à un tel groupement.

## **2. L'introduction de la possibilité pour les EPCI de participer à tout groupement de commandes**

L'article 21 *bis* de la proposition de loi tend à permettre la participation des EPCI à fiscalité propre aux groupements de commandes, quelles que soient leurs compétences.

Un tel EPCI pourrait ainsi participer à un groupement de commandes au bénéfice de ses communes membres, afin de mettre à leur disposition les travaux, biens ou services ainsi acquis. Cela encouragerait la rationalisation de la commande publique par une plus grande mutualisation des achats.

Il importe de préciser que l'EPCI, pour participer au groupement de commandes, serait toujours tenu de justifier d'un besoin, de la même manière que les autres membres du groupement.

Votre commission a jugé nécessaire de préciser que la participation d'un EPCI à un groupement de commandes n'était possible que si ses statuts le prévoyaient expressément, afin de ne pas déroger aux principes de spécialité et d'exclusivité qui président à son fonctionnement (**sous-amendement COM-66** de son rapporteur).

Votre commission a adopté l'article 21 *bis* **ainsi rédigé**.

#### Article 21 *ter* (nouveau)

(art. L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales)

### **Élection du maire et de ses adjoints par un conseil municipal incomplet**

Introduit par votre commission, à l'initiative de notre collègue Patrick Chaize, par l'adoption d'un **amendement COM-4**, sous-amendé par votre rapporteur, l'article 21 *ter* de la proposition de loi tend à autoriser, dans les communes de 1 000 habitants et plus, l'élection du maire ou de ses adjoints par un conseil municipal incomplet, à condition que celui-ci ait perdu moins d'un dixième de ses membres, arrondi à l'entier supérieur.

#### **1. La règle de complétude du conseil municipal pour l'élection du maire et les difficultés qu'elle provoque**

L'article L. 2122-8 du code électoral impose, pour l'élection du maire et de ses adjoints, que le conseil municipal soit complet. Cette règle a d'évidentes vertus : il s'agit notamment d'éviter qu'en cours de mandature, s'il y a lieu de procéder à l'élection d'un nouveau maire, le résultat issu des élections municipales ne soit faussé par les vacances survenues entre-temps.

Dans les **communes de moins de 1 000 habitants**, si le conseil municipal est incomplet, il est procédé à des **élections partielles** afin de pourvoir les sièges vacants.

Dans les **communes de 1 000 habitants et plus**, les **suiuants de liste** sont appelés à remplacer les conseillers municipaux manquants. S'il n'y a plus de suivants sur la liste, il est procédé au renouvellement intégral du conseil municipal. Cette règle provoquait des difficultés récurrentes là où tous les candidats d'une liste avaient été élus. Elles ont été en partie résolues par la loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 *relative aux modalités de dépôt de*

*candidature aux élections*, qui a permis que les listes aux élections municipales comportent deux noms de plus que le nombre de sièges à pourvoir.

Le droit en vigueur comporte d'autres **aménagements à la règle de la complétude du conseil municipal**.

En effet, lorsqu'il y a lieu à l'élection d'un seul adjoint, le conseil municipal peut décider, sur proposition du maire, qu'il y sera procédé sans élections complémentaires préalables, sauf si le conseil a perdu plus du tiers de son effectif légal<sup>1</sup>.

En outre, l'article L. 2122-9 du code électoral dispose que, dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsqu'il y a lieu de procéder à l'élection d'un nouveau maire, le conseil municipal est réputé complet si les seules vacances sont le résultat de démissions données lorsque le maire a cessé ses fonctions et avant l'élection de son successeur, ou encore d'une décision de justice annulant l'élection de conseillers municipaux sans proclamation concomitante d'autres élus.

Toutefois, **ces aménagements ne sont pas toujours suffisants**. Au cours d'une mandature, les démissions et les décès peuvent malheureusement être nombreux. Des manœuvres politiciennes peuvent aussi, exceptionnellement, obliger à procéder à de nouvelles élections. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, à la suite de l'entrée en vigueur de l'interdiction du cumul d'un mandat parlementaire et d'une fonction exécutive locale, on a vu dans certains conseils municipaux les élus de l'opposition démissionner en bloc après le dépôt de candidature du maire aux élections législatives ou sénatoriales, mais avant son élection éventuelle et sa démission de ses fonctions de maire. Dans les communes de 1 000 habitants ou plus, ces démissions coordonnées ont obligé à renouveler intégralement le conseil municipal après l'élection du maire au Parlement.

## 2. L'assouplissement proposé

Afin de remédier à de telles situations, l'amendement COM-4 soumis à l'examen de votre commission prévoyait de mettre fin, dans toutes les communes, à la règle de complétude du conseil municipal pour l'élection du maire et de ses adjoints. L'élection aurait pu avoir lieu valablement à condition **que le conseil ait perdu moins d'un dixième de ses membres, arrondi à l'entier supérieur**.

---

<sup>1</sup> L'article L. 258 du code électoral impose en effet, dans les communes de moins de 1 000 habitants, de procéder à des élections complémentaires lorsque le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres (proportion portée à la moitié au cours de l'année précédant le renouvellement général des conseils municipaux). Dans les communes de 1 000 habitants et plus, la même situation impose de renouveler intégralement le conseil (article L. 270 du même code).

Votre rapporteur a cependant observé que, **dans les plus petites communes, cette nouvelle règle aurait permis de procéder à l'élection du maire ou de ses adjoints par un conseil municipal amputé d'une proportion non négligeable de ses membres** : un sur sept (soit 14 %) dans les communes de moins de 100 habitants, deux sur onze (soit 18 %) dans les communes de 100 à 499 habitants, deux sur quinze (soit 13 %) dans les communes de 500 à 1 499 habitants<sup>1</sup>.

En outre, **dans les communes de moins de 1 000 habitants, il est possible de procéder à des élections partielles** pour pourvoir les sièges vacants.

Par l'adoption du **sous-amendement COM-67** de son rapporteur, votre commission a donc choisi de réserver l'assouplissement proposé aux communes de 1 000 habitants et plus.

Votre commission a adopté l'article 21 *ter* **ainsi rédigé**.

Article 21 *quater* (nouveau)

(art. L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales)

**Coordination**

Introduit par votre commission, à l'initiative de notre collègue Patrick Chaize, par l'adoption d'un **amendement COM-6**, l'article 21 *quater* de la proposition de loi procède à une coordination à l'article L. 270 du code électoral, rendue nécessaire par l'adoption de l'article 21 *ter*.

Votre commission a adopté l'article 21 *quater* **ainsi rédigé**.

Article 21 *quinquies* (nouveau)

(art. L. 5212-26-1 et L. 5722-12 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

**Fonds de concours entre un syndicat de communes ou un syndicat mixte de gestion forestière et ses membres**

Introduit par votre commission, à l'initiative de notre collègue Patrick Chaize, par l'adoption d'un **amendement COM-11**, sous-amendé par votre rapporteur et par notre collègue Arnaud Bazin, l'article 21 *quinquies* de la proposition de loi a pour objet d'autoriser le versement de fonds de concours entre les syndicats de communes et leurs communes membres, ainsi que le versement aux syndicats mixtes de gestion forestière de fonds de concours et subventions par leurs membres.

---

<sup>1</sup> L'effectif des conseils municipaux est fixé, en fonction de la population des communes, à l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales.

## **1. Un assouplissement aux principes qui régissent les relations financières entre les communes et leurs groupements**

Les relations financières entre les communes et leurs groupements sont longtemps restées régies par des principes stricts :

- le **principe de spécialité**, qui interdit à tout établissement public, y compris un EPCI, d'agir en dehors du cadre de ses compétences statutaires ;

- le **principe d'exclusivité**, selon lequel les communes sont intégralement dessaisies des compétences transférées à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Ces principes, loin d'être de pures constructions doctrinales, sont **un gage de bon fonctionnement de l'intercommunalité** : ils empêchent notamment qu'un EPCI intervienne dans un domaine où il n'a pas été habilité à le faire et où l'intérêt de l'ensemble des communes regroupées n'est pas en jeu – au bénéfice, le cas échéant, de certaines communes plutôt que d'autres – ou encore qu'une commune qui aurait plus que ses voisines les moyens de cofinancer un projet n'attire tous les investissements de l'établissement.

Toutefois, **il s'est avéré nécessaire d'apporter à ces principes quelques amodiations, afin de faciliter l'action conjointe des communes et de leurs groupements.**

C'est ainsi que la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République* a introduit la possibilité pour un EPCI de verser des **fonds de concours** à ses communes membres pour financer la réalisation ou le fonctionnement d'équipements « *d'intérêt communautaire* ». Cette faculté, initialement réservée aux communautés urbaines, a été étendue en 1999<sup>1</sup> aux communautés d'agglomération et de communes. Les conditions du versement de fonds de concours ont été élargies en 2002<sup>2</sup>, quand le législateur a substitué à la notion d'équipements d'intérêt communautaire celle d'équipements « *dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal* ». Enfin, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* a encore assoupli le mécanisme, d'une part, en l'étendant à tout équipement sans autre précision, d'autre part, en le rendant bidirectionnel, puisque les communes ont été à leur tour habilitées à verser des fonds de concours à l'EPCI dont elles sont membres.

---

<sup>1</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

<sup>2</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.



---

En revanche, la même loi a soumis le versement de fonds de concours à deux nouvelles conditions :

- il doit faire l'objet de **délibérations concordantes** du conseil communautaire et du ou des conseils municipaux concernés : ils ne peuvent donc être imposés comme le craignaient certains élus ;

- le **montant total des fonds de concours** ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par leur bénéficiaire.

Comme l'écrivait alors le Gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi, « *les fonds de concours ne doivent pas, d'une part, servir à financer des dépenses de fonctionnement récurrentes qui doivent rester financées par la collectivité concernée et, d'autre part, à remettre en cause le principe de spécialité qui régit les relations entre les établissements publics et leurs communes membres. Le versement de fonds de concours ne peut donc intervenir, en fait, qu'à titre exceptionnel pour des besoins ponctuels d'investissement qui ne seraient pas couverts par les seules ressources de l'EPCI ou de la commune concernée*<sup>1</sup>. »

**La technique des fonds de concours reste, par ailleurs, réservée aux relations entre les communes et les EPCI à fiscalité propre.** Elle n'est pas autorisée au sein des syndicats de communes, à l'exception des syndicats d'électricité<sup>2</sup>, non plus qu'au sein des syndicats mixtes « fermés » ou « ouverts ».

## 2. Une extension contrôlée du mécanisme des fonds de concours

L'**amendement COM-11**, présenté par notre collègue Patrick Chaize, avait pour objet d'étendre à l'ensemble des **syndicats de communes** et à leurs communes membres la possibilité de se verser réciproquement des fonds de concours, dans les conditions très libérales prévues pour les syndicats d'électricité. Au sein de ces derniers, en effet, le montant total des fonds de concours peut atteindre les trois quarts du coût hors taxe de l'opération financée.

Dans le principe, votre commission n'a vu aucune objection à ce que les relations financières au sein des syndicats de communes soient assouplies comme elles l'ont été au sein des groupements à fiscalité propre. Néanmoins, elle a estimé que le versement de fonds de concours devait y être soumis au **même plafonnement** (**sous-amendement COM-68** du rapporteur).

Votre commission a également adopté le **sous-amendement COM-60** présenté par notre collègue Arnaud Bazin, qui tend à autoriser les **syndicats**

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs du projet de loi n° 4 (2003-2004) relatif aux responsabilités locales, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/leg/pjl03-004.html>.

<sup>2</sup> Cette faculté a été offerte aux syndicats d'électricité et à leurs communes membres (ainsi qu'aux EPCI membres s'il s'agit de syndicats mixtes « fermés ») par la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, dite loi « NOME ».

**mixtes de gestion forestière** à recevoir de leurs membres des subventions et fonds de concours pour la réalisation d'aménagements ou d'équipements, sans que leur montant total puisse excéder la part du financement assurée, hors autres subventions, par le syndicat mixte.

Votre commission a adopté l'article 21 *quinquies* **ainsi rédigé**.

*Article 22*

(art. L. 3111-7 du code des transports)

**Subdélégation par les départements de la compétence en matière de transports scolaires**

L'article 22 de la proposition loi vise à permettre la subdélégation en matière de transport scolaire par les départements auxquels cette compétence aurait été déléguée par les régions, conformément à la proposition de loi n° 587 (2015-2016) *tendant à clarifier les conditions des délégations de compétences en matière de transports scolaires* de nos collègues Bruno Sidé, Benoît Huré, Jean-Jacques Lasserre et François Bonhomme, adoptée par le Sénat le 6 décembre 2016

**1. La compétence des transports scolaires : un cadre juridique complexe**

Les transports scolaires constituent des « *services réguliers publics routiers créés pour assurer à titre principal à l'intention des élèves la desserte des établissements d'enseignement* » (article R. 213-3 du code de l'éducation). Ils représentent aujourd'hui une dépense publique de 4 milliards d'euros, et permettent à 2 millions d'élèves de se rendre quotidiennement aux écoles, collèges et lycées.

*1.1. La décentralisation des transports publics scolaires par la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982*

La loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 *d'orientation des transports intérieurs*, dite « **LOTI** » constitue « *l'acte fondateur de l'organisation des transports publics locaux en France* »<sup>1</sup>. Les compétences d'organisation et de gestion des transports publics locaux sont réparties entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

**Les transports scolaires**, qui sont qualifiés de services réguliers publics au sens de l'article L. 3111-7 du code des transports, sont intégrés dans le droit commun des transports. Ils comprennent, d'une part, les

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 319 (2011-2012) « Les transports publics locaux en France : mettre les collectivités territoriales sur la bonne voie » de notre collègue Yves Krattinger, fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Le rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-319-notice.html>.*

transports organisés pour les élèves des écoles, des collèges et des lycées qui empruntent les lignes régulières ou des circuits spéciaux et, d'autre part, l'organisation du transport des élèves et étudiants handicapés.

**Les transports scolaires ont été attribués en 1983 aux départements** (articles L. 213-11 du code de l'éducation et L. 3111-7 à L. 3111-10 du code des transports). En application de l'article L. 3111-7 du code des transports cependant, les transports scolaires au sein des périmètres de transports urbains existant au 1<sup>er</sup> septembre 1984 (date du transfert de la compétence) relevaient des autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité (autorités organisatrices de la mobilité [AOM]), sauf délégation au département.

#### **Les autorités organisatrices de la mobilité (AOM)**

Les autorités organisatrices de la mobilité remplacent les anciennes autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) depuis l'adoption de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, dite « *MAPTAM* ».

Elles exercent leur compétence dans leur ressort territorial, qui correspond au périmètre de l'intercommunalité qui dispose de la compétence mobilité. Celle-ci est attribuée de manière obligatoire aux métropoles, aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération, et de manière optionnelle aux communautés de communes.

L'article L. 3111-9 du code des transports prévoyait la **possibilité, pour les départements et les AOM, de déléguer par convention tout ou partie de l'organisation des transports scolaires** à des autorités organisatrices dites de second rang, qualifiées d'**AO2** : communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves ou associations familiales.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, **82 % des départements ont eu recours à des AO2 pour l'exercice de leur compétence en matière de transport scolaire, tandis que les 18 % restants en ont conservé la responsabilité directe**. Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, il existait 3 345 AO2<sup>1</sup>, dont les deux tiers étaient des communes et EPCI.

#### *1.2. L'attribution récente de cette compétence aux régions*

**La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République**, dite « *NOTRe* », a transféré la compétence du transport scolaire aux régions à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2017, parallèlement au transfert des transports interurbains à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Le département conserve néanmoins la compétence du transport des élèves et étudiants handicapés (articles R. 213-13 et R. 213-16 du code de l'éducation).

<sup>1</sup> Source : Association nationale pour les transports éducatifs de l'enseignement public (ANATEEP).

Le transfert de cette compétence aux régions a soulevé plusieurs difficultés pratiques.

Le premier était **l'harmonisation des politiques tarifaires pratiquées**.

Le deuxième concernait la **pertinence de deux dates différentes pour le transfert de la compétence transport**. Les transports interurbains et les transports scolaires sont en effet fortement imbriqués sur certains territoires : un tiers des élèves n'utilisent pas les lignes départementales dédiées mais les lignes régulières. De nombreuses régions ont donc eu recours à des délégations temporaires de compétences des transports interurbains aux départements jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2017, afin de pouvoir exercer ces compétences de manière concomitante à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2017. Cela a notamment été le cas de la région Nouvelle Aquitaine, de la Normandie, de la Bretagne, ou encore de l'Occitanie. A l'inverse, dans la région Grand Est, l'application de la loi a été anticipée et des conventions de délégation ont été conclues entre les départements et la région, permettant à cette dernière d'exercer la compétence d'autorité organisatrice des transports scolaires pendant la période du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 1<sup>er</sup> septembre 2017.

Le troisième enjeu concernait la **nécessité de proximité pour organiser les transports scolaires**. La compétence transports est caractérisée par une organisation complexe nécessitant une connaissance fine du territoire et un maillage territorial précis. De ce fait, l'article L. 3111-9 du code des transports a été conservé, et **les régions peuvent déléguer tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à des AO2**, qui comprennent désormais les départements. L'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peut également confier, dans les mêmes conditions, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à la région.

De nombreuses régions envisageaient à l'origine de restituer conventionnellement aux départements l'organisation et la gestion des transports scolaires. Cependant, seuls 18 % des départements géraient avant le 1<sup>er</sup> septembre 2017 cette compétence en régie, les autres ayant eu recours à des autorités organisatrices des transports infra-départementales. Or, en l'état du droit, **la subdélégation à des AO3 n'est pas autorisée**. Par conséquent, le modèle de la délégation conventionnelle des régions vers les départements n'a été adopté que par quelques régions. La plupart d'entre elles a préféré conclure des conventions directement avec les AO2 infra-départementales afin de leur confier, sur une partie du territoire régional, l'organisation des transports scolaires.

### *1.3. Le modèle particulier des transports scolaires en Île-de-France*

L'organisation des transports scolaires en Île-de-France est régie par l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 *relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France* et le décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 du même nom.

---

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005, en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales*, **le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) est en charge de l'organisation et du fonctionnement de l'ensemble des transports publics en Île-de-France**, y compris les transports scolaires. Il est autorisé à déléguer ses compétences, à l'exception de la politique tarifaire, aux départements dans les conditions prévues par l'article L. 3111-9 du code des transports. En l'absence de texte autorisant la subdélégation, il n'était pas possible pour les départements délégataires de déléguer ces compétences à un échelon inférieur.

Pour pallier cette difficulté, la loi n° 2008-643 du 1<sup>er</sup> juillet 2008 *relative à l'organisation des transports scolaires en Île-de-France* **autorise les départements exerçant une compétence en matière d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires par délégation du STIF à subdéléguer à leur tour tout ou partie de ces attributions**. Effectuée par convention, cette subdélégation peut concerner d'autres collectivités territoriales, des intercommunalités, ou des personnes morales de droit public ou de droit privé. Cette possibilité a été utilisée par les départements de la Seine-et-Marne et de l'Essonne, ce dernier y ayant renoncé depuis 2015.

## **2. Clarifier les conditions des délégations de compétences en matière de transport scolaire**

### *2.1. L'article 22 de la proposition de loi*

L'article 22 de la proposition de loi vise à **étendre à tous les départements la possibilité de subdélégation en matière de transports scolaires**. Sur le modèle actuellement en vigueur pour l'Île-de-France, les départements ayant reçu délégation d'une région pour l'organisation et/ou la gestion des transports scolaires pourraient passer des conventions d'exécution avec les AO2 actuelles (communes, intercommunalités, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales).

Ce mécanisme permettrait au département d'exercer au nom et pour le compte de la région la responsabilité du transport scolaire. Celui-ci aurait la possibilité de s'appuyer sur des prestataires extérieurs pour l'exécution des compétences déléguées. Les conventions conclues étant des conventions d'exécution, le présent article n'aboutirait pas à la création d'AO3.

### *2.2. La position de votre commission*

Le présent article de la proposition de loi reprend la proposition de loi adoptée par le Sénat le 6 décembre 2016 à l'initiative de nos collègues Bruno Sidé, Benoît Huré, Jean-Jacques Lasserre et François Bonhomme.

Votre commission est consciente que, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017, les régions ont dû organiser la compétence des transports scolaires sans subdélégation, ce qui a souvent conduit à évincer les départements de son organisation et de sa gestion. Elles ont dû passer des centaines de

conventions avec des autorités de second niveau : lourde et non-optimale, cette procédure a néanmoins été menée à bien dans la majorité des territoires. S'il semble que le système, après quelques hésitations, fonctionne de manière satisfaisante dans la majorité des cas, les dispositions de cet article n'en restent pas moins opportunes pour certaines régions.

Votre commission a adopté l'article 22 **sans modification**.

### *Article 23*

(art. L. 1613-5-1 A [nouveau] et L. 1613-5-1  
du code général des collectivités territoriales)  
**Délai de notification des attributions individuelles  
au titre de la dotation globale de fonctionnement**

L'article 23 de la proposition de loi a pour objet d'imposer à l'État de notifier aux collectivités territoriales et à leurs groupements le montant de leur attribution au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) avant le 1<sup>er</sup> mars de chaque année.

#### **1. Des retards qui privent les collectivités de toute visibilité**

**Le retard pris par l'État pour notifier aux collectivités territoriales et à leurs groupements le montant annuel de leur attribution individuelle au titre de la DGF ne cesse de s'aggraver.** Comme le remarquait notre collègue Daniel Laurent en 2014, alors que cette notification intervenait naguère au mois de février pour les communes et début mars pour les intercommunalités, l'échéance est désormais reportée au mois d'avril. En 2017, les communes et EPCI ont dû attendre jusqu'au **11 avril** la publication du montant de leur attribution sur le site Internet du ministère de l'intérieur, en 2018 jusqu'au 3 avril. La notification officielle a même été publiée le 1<sup>er</sup> juin<sup>1</sup>.

Il en résulte un préjudice certain pour les collectivités territoriales et leurs groupements qui, eux, sont tenus d'**adopter leur budget avant le 15 avril**, faute de quoi le préfet de département règle lui-même le budget, après avoir saisi la chambre régionale des comptes<sup>2</sup>. Certes, ces dispositions

---

<sup>1</sup> La publication en ligne, en effet, ne constitue qu'une simple information et ne vaut pas notification. En revanche, depuis l'adoption de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, la publication au Journal officiel d'un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales constatant les attributions individuelles au titre de la DGF vaut notification (art. L. 1613-5-1 du code général des collectivités territoriales). Cette possibilité sera appliquée dès 2018 : la publication de l'arrêté a été effectuée le 1<sup>er</sup> juin 2018 (voir la note d'information NOR INTB1813007] du directeur général des collectivités territoriales datée du 18 mai 2018, consultable à l'adresse suivante : [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances\\_locales/fiscalite\\_locale/fiches\\_fdl/note\\_dinformation\\_notification\\_dgf.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/fiscalite_locale/fiches_fdl/note_dinformation_notification_dgf.pdf).

<sup>2</sup> Art. L. 1612-2 du même code. Plus précisément, le préfet saisit la chambre régionale des comptes qui formule dans le mois des propositions pour le règlement du budget, après quoi le préfet règle le budget – en pouvant s'écarter des propositions de la chambre régionale des comptes par une décision motivée. L'échéance est reportée au 30 avril l'année du renouvellement des organes délibérants.

ne s'appliquent pas si les éléments indispensables à l'établissement du budget, parmi lesquels le montant des diverses composantes de la DGF, n'ont pas été communiquées à l'organe délibérant avant le 31 mars. Alors, celui-ci dispose de quinze jours à compter de cette communication pour régler le budget. **Il n'en est pas moins regrettable que les élus locaux doivent attendre le mois d'avril pour connaître les moyens alloués à la collectivité ou à l'EPCI pour l'année en cours.** Ce ne sont pas là des conditions satisfaisantes pour établir un budget, planifier l'action publique locale et procéder aux arbitrages nécessaires.

## **2. Instituer une date butoir pour la notification des attributions au titre de la DGF**

Afin de renverser cette tendance, l'article 23 de la proposition de loi tend à fixer au **1<sup>er</sup> mars** de chaque année la **date butoir** à laquelle l'État devra avoir notifié aux communes, aux EPCI et aux départements le montant de leur attribution au titre de la DGF. Au nom du parallélisme des formes, et puisque les collectivités territoriales et leurs groupements sont, de leur côté, soumis à un délai légal pour adopter leur budget, il a semblé juste à votre commission que l'État se voie, lui aussi, imposer certaines obligations.

À défaut de notification avant le 1<sup>er</sup> mars, les auteurs de la proposition de loi avaient prévu que le montant de l'attribution individuelle d'une commune, d'un EPCI ou d'un département ne puisse être inférieur à la moyenne de ses attributions au titre des trois années précédentes. L'objectif était que les élus puissent, à compter du troisième mois de l'année, compter sur des ressources sûres.

Toutefois, votre rapporteur a relevé que le surplus de ressources qui en résulterait, le cas échéant, pour la collectivité ou le groupement viendrait en diminution du montant total de la DGF. L'enveloppe globale des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales étant plafonnée, il n'est pas possible d'augmenter le montant total de la DGF pour que l'éventuel avantage qu'une collectivité ou un groupement tirerait de la mesure proposée ne pèse pas sur les autres.

En revanche, puisque l'article 23 impose à l'État un délai fixe pour notifier les attributions individuelles au titre de la DGF, **tout retard serait susceptible d'engager la responsabilité de l'État et, partant, de l'obliger à indemniser les collectivités qui en auraient subi un préjudice.** Sur proposition de son rapporteur, votre commission a estimé souhaitable d'inscrire expressément dans la loi cette possibilité (**amendement COM-57 rectifié** du rapporteur).

Par le même amendement, votre commission a reporté au **1<sup>er</sup> avril** de chaque année la date butoir imposée à l'État, ce qui paraît plus réaliste, si l'on souhaite que le Gouvernement se fonde, pour calculer le montant des attributions individuelles, sur les données les plus récentes relatives à la

population des collectivités et aux divers indicateurs de richesse, d'effort fiscal et d'intégration intercommunale pris en compte pour le calcul des différentes fractions de la DGF.

Votre commission a adopté l'article 23 **ainsi modifié**.

#### *Article 24*

(art. L. 422-8 et L. 423-2 [nouveau] du code de l'urbanisme)

#### **Droit de timbre en matière d'autorisations d'urbanisme**

L'article 24 de la proposition de loi a pour objet, d'une part, de permettre à un plus grand nombre de communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État pour l'instruction des demandes d'autorisations et déclarations préalables en matière d'urbanisme, d'autre part, de permettre aux communes et établissements de moins de 20 000 habitants d'instaurer un droit de timbre pour l'enregistrement de telles demandes d'autorisations et déclarations.

#### **1. L'instruction des actes d'urbanisme, une lourde charge dont l'État s'est délesté sur le bloc communal**

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, dite « ALUR », a procédé à **un important transfert de charges de l'État aux communes et à leurs groupements** pour l'instruction des demandes d'autorisations et des déclarations préalables en matière d'urbanisme :

- d'une part, **le nombre de communes ou de groupements compétents susceptibles de bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'État a été considérablement réduit** : alors que toutes les communes de moins de 10 000 habitants pouvaient jusque-là en bénéficier, ainsi que les EPCI compétents de moins de 20 000 habitants, cette mise à disposition gratuite a été réservée aux communes de moins de 10 000 habitants qui ne font pas partie d'un EPCI de plus de 10 000 habitants, ainsi qu'aux EPCI de moins de 10 000 habitants lorsque cette compétence leur a été déléguée ;

- d'autre part, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, **toutes les communes dotées d'une simple carte communale** (à défaut d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu) **se sont vu transférer la compétence pour se prononcer sur les demandes d'autorisations et déclarations préalables**, alors qu'elles n'exerçaient auparavant cette compétence que sur décision du conseil municipal. Il s'agit bien là d'**un transfert de compétence au sens de l'article 72-2 de la Constitution, qui n'a fait l'objet d'aucune compensation financière**, en méconnaissance des règles constitutionnelles.



L'état du droit, en ce qui concerne la répartition des compétences et les modalités d'instruction des dossiers, est récapitulé dans le tableau ci-après.

**Répartition des compétences et modalités d'instruction des dossiers en matière d'urbanisme**

	Lieu du projet	Autorité compétente	Services chargés de l'instruction		
Droit commun	Communes dotées d'un plan local d'urbanisme, d'un document en tenant lieu ou d'une carte communale	<b>Le maire, au nom de la commune</b> (La commune peut <b>déléguer sa compétence à un EPCI</b> ; elle est alors exercée par le <b>président de l'EPCI</b> au nom de celui-ci.)	Dans le cas où la commune conserve sa compétence	Si elle compte moins de 10 000 habitants et ne fait pas partie d'un EPCI de plus de 10 000 habitants	Les services de l'État peuvent être mis gratuitement à disposition de la commune.
				Sinon	Les services de la commune ou, par convention, les services d'une autre personne publique
			Dans le cas où la compétence est déléguée à un EPCI	Si l'EPCI compte moins de 10 000 habitants	Les services de l'État peuvent être mis gratuitement à disposition de l'EPCI.
				Sinon	Les services de l'EPCI ou, par convention, d'une autre personne publique
	Communes soumises au règlement national d'urbanisme	<b>Le maire ou</b> (par exception) <b>le préfet, au nom de l'État</b>	Les services de l'État		
Projets mentionnés à l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme	Toutes les communes	<b>L'autorité administrative de l'État</b> (en général, le préfet)	Les services de l'État		

Source : commission des lois du Sénat

Les nouvelles règles issues de la loi « ALUR » ont eu pour effet d'inciter fortement, voire de **contraindre les petites et moyennes communes de moins de 10 000 habitants à déléguer leur compétence** en matière de droit des sols à un EPCI, puisque, à défaut, elles doivent assumer elles-mêmes le coût de l'instruction des dossiers, à moins d'appartenir à un EPCI qui compte lui-même moins de 10 000 habitants<sup>1</sup>. Ces règles sont donc une nouvelle manifestation de **l'intercommunalité forcée**, alors même que le droit des sols est une des rares compétences importantes que conservent les maires. **Le pouvoir de délivrer les permis de construire, d'aménager ou de démolir est le corollaire indispensable du contrôle que les communes doivent continuer à exercer sur leur territoire.** Son exercice exige une connaissance fine de ce territoire, et nos concitoyens y sont particulièrement attentifs.

En outre, on ne peut voir là qu'**un nouveau signe du désengagement de l'État**, qui se déleste sur les collectivités territoriales et leurs groupements de missions coûteuses, sans leur donner les moyens de les exercer.

## **2. Des moyens supplémentaires pour les petites et moyennes communes et communautés de communes**

Face à ce constat, les auteurs de la proposition de loi recommandent :

- d'une part, de faire bénéficier de la **mise à disposition gratuite des services de l'État** toutes les communes demeurées compétentes de moins de 20 000 habitants qui ne font pas partie d'un EPCI de plus de 20 000 habitants, ainsi que les EPCI compétents de moins de 20 000 habitants ;

- d'autre part, d'autoriser les communes de moins de 20 000 habitants à percevoir un **droit de timbre** pour l'enregistrement des demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir, ainsi que des déclarations préalables. Le montant de ce droit de timbre serait fixé chaque année par le conseil municipal dans la limite de 150 euros, et pourrait varier selon la catégorie de demande ou de déclaration assujettie. Les EPCI disposeraient de la même faculté.

Par rapport au droit en vigueur, la première mesure bénéficierait aux communes membres des 108 communautés de communes dont la population est comprise entre 10 000 et 20 000 habitants. Votre commission y a souscrit sans réserve.

S'agissant de l'instauration d'un droit de timbre, votre rapporteur relève qu'il s'agit effectivement d'une solution plus pertinente que celle d'une redevance pour service rendu que semblait naguère envisager le

---

<sup>1</sup> Ou d'être une commune isolée, cas aujourd'hui résiduel.

---

ministère du logement, puisque l'octroi ou le refus d'une autorisation d'urbanisme, de même que l'opposition ou la non-opposition à une demande préalable, ne peuvent être assimilés à un service public administratif : il s'agit de l'exercice d'un pouvoir de police administrative des sols<sup>1</sup>.

Les droits de timbre ayant un caractère fiscal, il appartient au législateur d'en fixer le régime et d'encadrer le pouvoir reconnu à l'organe délibérant d'en déterminer le montant.

En vertu du principe d'égalité entre contribuables, d'une part, entre collectivités territoriales, d'autre part, il n'a pas paru possible à votre commission de limiter cette possibilité aux seules communes de moins de 20 000 habitants.

Par ailleurs, il lui a paru légitime que les communes et EPCI qui feraient le choix d'instituer un tel prélèvement ne puissent avoir recours gratuitement aux services de l'État pour l'instruction des demandes et déclarations (**amendement n° COM-58** du rapporteur).

Ces deux réserves mises à part, **votre commission a approuvé l'initiative des auteurs de la proposition de loi. Il est plus que temps de donner aux communes et à leurs groupements les moyens d'exercer la compétence que le législateur leur a confiée.**

Votre commission a adopté l'article 24 **ainsi modifié.**

*Article 25 (nouveau)*

(art. L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales)

**Modification du seuil minimal de participation d'une petite commune maître d'ouvrage à une opération d'investissement**

Introduit par votre commission à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Grand, par l'adoption d'un **amendement COM-31**, l'article 25 de la proposition de loi a pour objet de réduire le seuil minimal de participation d'une petite commune maître d'ouvrage d'une opération d'investissement cofinancée par d'autres personnes publiques.

---

<sup>1</sup> Dans sa réponse à une question de notre ancien collègue député Hervé Gaymard, en 2017, le ministre du logement écrivait : « Si l'instruction des autorisations d'urbanisme est bien considérée comme un service public administratif, le paiement d'une redevance pour service rendu n'est pas incompatible avec la notion de service public administratif. En revanche, il n'apparaît possible de répercuter tout ou partie de cette redevance sur les pétitionnaires que si une disposition législative l'autorise expressément dans le respect du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques. » Cette réponse est doublement fragile juridiquement, puisque l'exercice du pouvoir de police des sols n'est pas assimilable à un service public administratif, et puisque, s'il l'était, aucune disposition législative ne serait nécessaire pour soumettre ce service à une redevance. Il est de jurisprudence constante, en effet, que l'institution de redevances pour service rendu relève du pouvoir réglementaire national ou local (CE Ass., 21 novembre 1958, nos 30693 et 33969, Syndicat national des transporteurs aériens).

## **1. Un seuil minimal de participation récent qui soulève des difficultés pratiques**

### *1.1. L'obligation de participation minimale d'une collectivité territoriale maître d'ouvrage à une opération d'investissement*

Introduit par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales dispose que **toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet.** Celle-ci est fixée à **20 % des financements** apportés par d'autres personnes publiques à ce projet.

Ce seuil minimal avait fait l'objet de débats : il était initialement prévu un seuil de 20 % pour les communes de moins de 3 500 habitants et de 30 % au-delà. Un accord a néanmoins été trouvé en commission mixte paritaire autour d'une harmonisation du seuil à 20 %.

**Il est assorti de plusieurs exceptions sectorielles, qui concernent les projets d'investissement :**

- dans le cadre du programme national de rénovation urbaine ;
- destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques ;
- en matière d'eau potable et d'assainissement, d'élimination des déchets, de protection contre les incendies de forêt et de voirie communale ;
- financés par les fonds européen de développement régional dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne.

### *1.2. Des difficultés pratiques*

Le seuil minimal de participation pour les collectivités territoriales et leurs groupements, maîtres d'ouvrage d'une opération d'investissement, pose **des difficultés pratiques aux petites communes, principalement rurales.**

Certains projets importants sont aujourd'hui bloqués car la commune **ne dispose pas des ressources financières suffisantes** pour financer 20 % du coût de ces projets.

De plus, **la participation apportée par l'État est souvent calculée de manière résiduelle** à celles des autres financeurs afin de ne pas dépasser 80 % des financements nécessaires au projet. S'agissant souvent de petits montants, l'État aurait cependant les moyens d'apporter un soutien supplémentaire.

## 2. La réduction du seuil pour les petites communes

L'article 25 de la proposition de loi vise donc à **réduire le seuil minimal de participation des communes de moins de 1 000 habitants maitres d'ouvrage d'un projet à 5 % du montant total des financements apportés par les personnes publiques.**

Ce seuil, qui concerne donc 25 500 communes (72,2% des communes françaises) permettrait aux communes en difficulté de financement de mener des petits investissements sur leur territoire. La participation financière des autres collectivités ou de l'État étant nécessaire, cette disposition ne devrait pas aboutir à des investissements inconséquents.

Au cours de l'examen de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 *de finances pour 2018*, le Sénat avait adopté une disposition comparable (article 59 *ter*), qui a été supprimée lors de la commission mixte paritaire, le Gouvernement ayant auparavant fait valoir qu'une telle proposition ne relevait pas de la loi de finances.

Votre commission a adopté l'article 25 **ainsi rédigé.**

\*

\* \*

**Votre commission a adopté la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale ainsi modifiée.**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 6 JUIN 2018

**M. Philippe Bas, président.** – Les amendements COM-14, COM-35, COM-36 et COM-43, respectivement relatifs à l’augmentation de l’indemnité de fonction des maires et de leurs adjoints et aux conditions de remboursement des frais de déplacement des délégués intercommunaux, ont été déclarés irrecevables au titre de l’article 40 de la Constitution.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – La philosophie et l’objectif central de la proposition de loi sont simples : que l’on ait ou non été favorable aux récentes réformes territoriales, loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite NOTRe en tête, chacun peut convenir de la nécessité d’opérer certains ajustements. Les conclusions qui ressortent des travaux de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale installée par notre commission sont formelles : certaines dispositions posent encore des difficultés de mise en œuvre, notamment en matière de gestion de l’eau et de l’assainissement ou de fonctionnement des intercommunalités. L’objectif du présent texte n’est nullement de détricoter les réformes antérieures, mais de mettre en place des mécanismes plus souples d’application.

Les rapports entre les communes et leurs groupements font l’objet d’une série de dispositions visant à lever les situations de blocage et les complexités observées sur le territoire par la mission de contrôle et de suivi. Si les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ont permis l’installation de nouveaux EPCI, le cas des EPCI dits « XXL » demeure complexe. Comme cela a été rappelé à l’occasion de l’examen de la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes, certaines intercommunalités disposent d’un territoire extrêmement étendu. Des communautés d’agglomération ont été créées en pleine campagne, alors que ce statut avait été conçu pour favoriser le développement intégré d’une ville et de ses abords immédiats. Nous avons d’ailleurs dénoncé, dans notre rapport d’information *Laisser respirer les territoires* remis en mars 2017, l’effet d’entraînement qui conduit les groupements de communes, afin de bénéficier de mesures financières incitatives, à sans cesse viser la strate administrative supérieure. Il nous faut redonner de la souplesse au dispositif, sans remettre en cause les périmètres intercommunaux existants.

Dans le cadre de la conférence nationale des territoires, qui s’est tenue au Sénat le 17 juillet dernier, le Président de la République a fait état de son soutien au vœu sénatorial de création d’une agence nationale de la

cohésion des territoires. La proposition de loi, dans le souci d'assurer l'efficacité de ce nouvel outil, en précise les missions et le fonctionnement : c'est là son deuxième objectif.

Le titre I<sup>er</sup> de la proposition de la loi relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, dont je laisserai le rapporteur, notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ, nous présenter les articles, ainsi que les amendements afférents.

Le titre II a pour objet de démocratiser l'action publique locale et d'en renforcer l'efficacité ; son chapitre I<sup>er</sup> concerne le bloc communal. L'article 8 porte sur les règles de représentation des communes nouvelles au sein des EPCI. Sans remettre en cause les compétences relevant des EPCI, l'article 9 vise à faciliter leur exercice territorialisé grâce à la création de pôles territoriaux. Il ne reprend pas le dispositif initialement envisagé par une proposition de loi portant sur le même sujet, mais le texte adopté par notre commission le 15 février 2017 sur le rapport de notre ancienne collègue Jacqueline Gourault. Le mécanisme proposé est facultatif et d'une grande souplesse : les commissions formées par les conseillers municipaux élus sur le territoire des pôles seraient simplement consultées sur les modalités d'exercice de l'EPCI comme sur tout sujet d'intérêt du pôle. L'article 10 autorise un groupe de communes contiguës, membres d'un EPCI à fiscalité propre, à s'en retirer pour constituer un nouvel établissement, à condition de respecter les seuils de population fixés par la loi. Au cours des déplacements réalisés par la mission de contrôle et de suivi, il est apparu, aux dires même des préfets, que certains ajustements étaient nécessaires : les intercommunalités ne peuvent se réduire au plus petit dénominateur commun. L'article 11, enfin, supprime la révision sexennale des schémas départementaux de coopération intercommunale, qui interdit de procéder en temps utile à des modifications de périmètre.

Le chapitre II porte sur les départements. Son article 12 élargit les possibilités offertes à ces derniers de contribuer aux opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population, en cas de défaillance de l'initiative privée. L'article 13 élargit les conditions de recours à l'ingénierie des départements. Le considérant comme satisfait, je vous en proposerai la suppression. L'article 14 rétablit la possibilité, pour les départements, de détenir des participations dans les sociétés publiques locales et les sociétés d'économie mixte dans le seul domaine de l'aménagement. Je pense particulièrement ici au secteur des transports et, notamment, à l'aéroport d'Aurillac. L'article 15, consensuel certainement, prévoit que les aides accordées par le département en matière agricole, bien que toujours subordonnées à une convention avec la région, ne viennent plus obligatoirement en complément d'aides régionales. Je précise à cet égard que l'association Régions de France est favorable à cette disposition. Enfin,



---

l'article 16 crée un schéma départemental de la solidarité territoriale, dépourvu de valeur contraignante, permettant au département de disposer d'une vision d'ensemble de ses interventions au titre de la solidarité territoriale et d'assurer leur programmation sur la durée d'un mandat.

Le chapitre III traite de la décentralisation des politiques de développement économique, d'emploi et de formation au bénéfice de la région. L'article 17, en cohérence avec la position adoptée par le Sénat lors de l'examen de la loi NOTRe, consolide les compétences des régions en matière d'emploi, de formation professionnelle et d'apprentissage et, dans le même esprit, l'article 18 renforce leur implication en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le chapitre IV s'attache à améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux. Des travaux sont en cours dans le cadre de la conférence nationale des territoires comme au sein de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales s'agissant du statut de l'élu local. Les articles 19 et 20, afin de marquer la volonté du Sénat d'avancer sur ce dossier, proposent d'ores et déjà des solutions aux préoccupations des élus, qu'il s'agisse de la conciliation de leur mission avec leur vie familiale ou des risques juridiques qu'ils encourent.

Le chapitre V de la proposition de loi comporte enfin diverses dispositions visant à améliorer le fonctionnement des collectivités : l'article 21 assouplit les conditions de la délégation de compétences d'une collectivité à une autre ; l'article 22 reprend le contenu d'une proposition de loi déposée par notre collègue Bruno Sido et adoptée par le Sénat le 6 décembre 2016 autorisant la subdélégation de la gestion des transports scolaires, par les départements, à des autorités organisatrices locales ; l'article 23, reprenant un souhait constant des maires, impose à l'État de notifier annuellement aux collectivités territoriales le montant de leur attribution au titre de la dotation générale de fonctionnement (DGF) avant le 1<sup>er</sup> mars ; l'article 24, enfin, afin de compenser le désengagement de l'État, autorise les communes et les EPCI compétents en matière d'urbanisme à percevoir un droit de timbre pour l'enregistrement des demandes d'autorisation et déclarations préalables.

**M. Philippe Bas, président.** – Notre rapporteur a, dans le cadre de la mission de contrôle et de suivi, rencontré de nombreux élus locaux : il connaît parfaitement leurs difficultés à appliquer la loi NOTRe. Comme cela a été indiqué, nous avons délégué à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable le titre I<sup>er</sup> ; nous reprendrons leurs amendements.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Je souhaite, en premier lieu, saluer l'initiative des auteurs de la proposition de loi, qui fait montre de la détermination du Sénat à agir au service des territoires et à travailler de façon constructive en anticipant les projets du Gouvernement. Je

partage la logique retenue par la proposition de loi, visant à une déconcentration de la politique d'aménagement.

La proposition de créer une agence nationale de la cohésion des territoires arrive à point nommé : le Président du Sénat l'avait évoquée avant que le Président de la République ne la fasse sienne lors de la conférence nationale des territoires. Nous en avons également caressé l'idée en 2017, avec Hervé Maurey, dans notre rapport consacré à l'aménagement du territoire. Hélas, aucun arbitrage n'a été encore rendu sur la forme que revêtiront l'agence et son organisation, notamment l'épineuse question de son statut juridique et du véhicule nécessaire à sa création. Le préfigurateur devrait rendre ses conclusions à la mi-juin et des arbitrages sont ensuite attendus au cours du mois de juillet. Il se dit que le sujet est très suivi par l'Élysée.

Je souhaiterais partager avec vous deux convictions. Je crois d'abord que l'agence n'est pas un artifice mais une vraie bonne idée, qui doit servir à répondre aux multiples fractures, identifiées de longue date, qui traversent les territoires ruraux et périurbains dans l'accès au numérique, l'accès aux soins, l'accès aux services publics et dans le domaine de la mobilité. Je suis, en outre, convaincu, qu'elle ne doit pas être un arbre de plus dans la forêt. Elle doit agréger, fédérer des acteurs existants et coordonner les politiques publiques. Elle doit, surtout, être dédiée aux besoins d'ingénierie et d'accompagnement des territoires ruraux et périurbains pour concrétiser leurs projets et maîtriser les risques qui y sont associés.

L'article 1<sup>er</sup> précise le statut et les missions de l'agence. L'article 2 en décrit le champ d'intervention, constitué du territoire des communes et intercommunalités éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), soit plus de 34 000 communes et 1 100 EPCI à fiscalité propre. L'article 3 dispose que l'agence peut créer des filiales et détenir des participations dans des organismes intervenant dans son domaine de compétence. L'article 4 l'habilite à promouvoir son expertise à l'étranger. L'article 5 détermine la gouvernance de l'agence et l'article 6 en fixe les recettes. Enfin, l'article 7 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté cinq amendements sur les articles qui lui ont été délégués au fond. L'amendement COM-61, à l'article 1<sup>er</sup>, étend le périmètre d'intervention de l'agence à la problématique de la dévitalisation des centres de vie des territoires ruraux et périurbains traitée par la proposition de loi de nos collègues Martial Bourquin et Rémi Pointereau. Il souligne, par ailleurs, le rôle essentiel que doit jouer la transition écologique et énergétique pour favoriser un développement durable et équilibré. L'amendement COM-62, à l'article 2, précise le cadre d'intervention de l'agence. Il prévoit ainsi que le préfet coordonne l'action des opérateurs et administrations de l'État dans le département afin d'éviter doublons et incohérences. Il souligne également la

---

nécessité pour l'établissement de coordonner ses actions avec celles de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique ou de la commission chargée d'attribuer la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). L'agence devra également respecter les orientations fixées par les schémas régionaux de planification. L'amendement permet enfin une rationalisation des interventions de l'État dans les territoires en prévoyant que d'autres établissements publics opérant sur des champs connexes ou complémentaires peuvent y être rattachés. L'amendement COM-63 supprime l'article 4 relatif au rôle de l'Agence à l'international, car ce n'est pas là la priorité. À l'article 6, l'amendement COM-64 prévoit la possibilité d'affecter de nouvelles recettes à l'Agence nationale de la cohésion des territoires. Enfin, l'amendement COM-65 précise, à l'article 5, la composition du conseil d'administration de l'agence pour y intégrer quatre parlementaires et y assurer la parité entre les femmes et les hommes.

**M. Philippe Bas, président.** – Vos amendements seront adoptés lors de l'examen des articles, afin d'être intégrés au texte de la commission. Je salue à cette occasion la qualité de notre collaboration. Je rappelle, s'agissant du titre I<sup>er</sup>, que le 17 juillet dernier, le Président de la République a rallié la proposition sénatoriale de création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires : nos travaux vont donc aiguiller la réflexion du Gouvernement.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Connaissant la lucidité et la combativité de notre rapporteur et alléché par le titre de la proposition de loi, je m'attendais à y lire des propositions toniques en faveur des collectivités territoriales, non une série de soins palliatifs pour la loi NOTRe. Quelques dispositions, notamment celles relatives aux communes nouvelles, qui réclament un avantage financier sans accepter de recul de leur représentativité, peuvent faire grincer... Il en va de même de la suppression de la révision sexennale des SDCI : bien qu'artificielle, elle ouvrait néanmoins la voie à un dialogue pour les communes. Quant aux autres propositions, nous les avons évoquées maintes fois dans le cadre de la mission de contrôle et de suivi. Vous souhaitez faciliter la vie des élus, dites-vous. Mes amendements, pourtant concrets s'agissant de leur rémunération, ont été déclarés irrecevables : comment imaginez sans cela un véritable statut de l'élu ? Il appartient au Sénat de faire progresser cette question essentielle pour la démocratie locale, ferment de la démocratie nationale.

**M. Éric Kerrouche.** – Je ne puis que vous faire part de mon étonnement quant à la finalité et au statut du présent texte. Tandis que les collectivités territoriales ont subi ces dernières années une accumulation de réformes, la proposition de loi revient sur les arrangements qui viennent d'être trouvés. Imaginez le risque démocratique – surreprésentation de certaines populations au sein des EPCI – institutionnel – généralisation de la possibilité de sortir à la carte d'un EPCI – et fonctionnel – déséquilibre de la relation entre département et région – que comporte le texte ! Votre

---

précédent rapport d'information demandait à ce qu'on laisse respirer les territoires : cessons donc de légiférer, comme nous nous apprêtons par exemple à le faire sur les pôles territoriaux ! Certes, des ajustements ponctuels, notamment concernant la DGF, semblent nécessaires, mais ils n'impliquent en rien un texte *ad hoc*. Par ailleurs, la délégation aux collectivités territoriales a engagé une réflexion sur le statut de l'élu : la proposition de loi m'apparaît donc prématurée et risque d'être parcellaire.

**M. Didier Marie.** – Je partage l'étonnement de mon collègue de voir arriver un texte alors que des travaux sont en cours sur les différents points qu'il aborde – la revitalisation des communes et le statut de l'élu local notamment – tandis que la mission de préfiguration de la nouvelle agence n'a pas encore rendu ses conclusions. Ne nous cachons pas non plus que cette initiative, étant donné l'avis, entre autres, du ministère de l'intérieur, n'a guère de chances de prospérer. Après que l'édifice institutionnel territorial a été chamboulé par de récents textes, les collectivités se trouvent en phase de stabilisation. Laissons-leur du temps !

Bien qu'il faille prendre garde à la multiplication de ce type d'organismes, je suis favorable à la création de l'ANCT à la condition d'encadrer fermement son périmètre, mais j'estime prématurées les dispositions du titre I<sup>er</sup>. Je m'oppose, en revanche, à certaines mesures du titre II relatives aux départements : l'Assemblée des départements de France (ADF) ne cache pas son ambition de revenir sur la suppression de la clause de compétence générale, notamment s'agissant des transports scolaires.

**M. François Bonhomme.** – Je me trouve pour ma part très heureux de cette proposition de loi ! Pour filer la métaphore de Pierre-Yves Collombat, le cadavre territorial est en sédation profonde et continue...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est très excessif !

**M. François Bonhomme.** – Nos rencontres régulières avec des maires nous apprennent que la loi NOTRe n'a pas encore produit tous ses effets... Déjà, elle a entraîné un bouleversement général, facteur d'incompréhension et de discorde locale. La proposition de loi vient corriger les difficultés observées dans le cadre de la mission de contrôle et de suivi. Par ailleurs, il est exact que certains préfets ont pu, au sein des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI), aller au-delà de leurs prérogatives dans la définition du périmètre des intercommunalités. Marylise Lebranchu elle-même, dans un éclair de lucidité, a reconnu les limites de la loi NOTRe un an après son adoption, tout en rendant les régions responsables de cette déception. La proposition de loi procède à des ajustements bienvenus, mais l'organisation administrative byzantine issue de la loi NOTRe demeure...

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – Je partage l'analyse de François Bonhomme. Une agence peut être la meilleure ou la pire des choses. Voyez la première mouture de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

---

que j'ai initiée sous l'autorité de Jean-Louis Borloo : avec des moyens et des actions concentrés, elle a constitué une véritable chance pour les banlieues. Sa deuxième mouture risque au contraire d'être la pire des choses, si j'en crois les déclarations récentes du Président de la République : un organisme lourd, complexe, inefficace.

L'organisation des territoires ressemble à un grand corps malade, qu'il ne faut pas révolutionner mais rééquilibrer, en faisant notamment en sorte que le préfet cesse de s'immiscer dans les relations entre les communes et les intercommunalités. Nous serons prochainement amenés à examiner en séance publique la proposition de loi de nos collègues Martial Bourquin et Rémi Pointereau mais, déjà, le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dit ELAN propose des mesures contraires. Dans ce contexte, quel sera le rôle de l'Agence nationale de la cohésion des territoires ? Quelle cacophonie ! Nous voici loin des engagements pris lors de la conférence des territoires... Imaginez que les trois premiers articles du projet de loi ELAN reviennent sur la compétence des maires en matière de permis de construire ! C'est inacceptable ! Nous devons combattre ce processus de recentralisation et de déséquilibre des territoires.

**M. Hervé Marseille.** – Je m'avoue quant à moi dubitatif sur la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, alors que la proposition de loi précitée de Martial Bourquin et Rémi Pointereau établit une instance similaire pour la revitalisation des centres-bourgs. À l'heure où nous essayons de rationaliser le fonctionnement de l'État, cela me semble fort incohérent ! La nouvelle agence aura-t-elle vocation à rassembler les services de l'État en charge des territoires ruraux ? Les préfets en seront-ils les représentants départementaux ? Cette instance n'a d'intérêt que si elle constitue un guichet unique pour les élus locaux.

**Mme Agnès Canayer.** – Je partage la philosophie du texte, qui tente de redonner énergie et espoir aux territoires et aux élus locaux, touchés par un *blues* généralisé dû à la recentralisation des pouvoirs, à la réduction de leurs moyens et à un statut plus que précaire. Il convient de retisser le lien rompu entre les villes et les campagnes. Je m'interroge néanmoins sur la création d'une agence, qui pourrait redonner du pouvoir au niveau central. Je suis également circonspecte sur l'idée de confier le service public de l'emploi aux régions : cela rendra plus complexe l'approche locale de cette politique, en particulier dans les missions locales.

**M. Yves Détraigne.** – Je ressens une certaine lassitude face aux modifications successives de la législation relative aux collectivités territoriales... En 1982, la décentralisation avait pour objectif d'offrir à celles-ci une marge de manœuvre plus étendue pour leur fonctionnement. Que ne les laissons-nous s'organiser comme elles l'entendent ? Pourquoi tout inscrire dans la loi sans jamais cesser, depuis trente ans, de la modifier ?

**M. Philippe Bas, président.** – Je suis sûr que ce point de vue est très largement partagé. Précisément, notre proposition de loi apporte plus de liberté aux collectivités territoriales alors que la loi NOTRe, par certains aspects, s'est révélée très rigide.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Dans les Hauts-de-France, la politique de l'emploi dépend de la région, et cela fonctionne très bien. L'expérience des uns peut différer de celle des autres...

**M. Philippe Bas, président.** – Madame Canayer, il s'agit d'apporter de la simplicité dans un dispositif qui contraint actuellement l'État et la région à organiser conjointement la politique de l'emploi. Nous souhaitons que seule la région en ait la charge.

**Mme Françoise Gatel.** – Nous souffrons actuellement des gros dégâts provoqués par la loi NOTRe, brouillonne et inconséquente. Jamais il n'a été question des moyens mis à disposition des collectivités pour leur permettre d'assumer leurs compétences. Un État autoritaire a défini le seuil de 15 000 habitants pour les intercommunalités, comme si les mathématiques étaient garants de l'efficacité. Ce chiffre semble d'ailleurs être devenu un fétiche, puisqu'on le retrouve dans le projet de loi ELAN...

La variation du montant de la dotation d'intercommunalité en fonction de la catégorie de groupement est un pousse-au-crime. Un citoyen urbain et un citoyen rural n'ont pas la même valeur. Je ne veux pas les opposer, mais l'écart n'est pas justifié. Des territoires ruraux se constituent en communauté d'agglomération alors que ce statut de leur est pas adapté.

Je salue cette initiative parlementaire qui met en évidence cette inconséquence législative gigantesque, qui a paralysé les territoires. Les élus nous le disent : « Si seulement nous pouvions nous consacrer aux services rendus à nos concitoyens, ce serait une bonne chose ! »

Nous avons besoin d'un grand soir de l'organisation territoriale qui s'appuie sur le sens de la responsabilité des élus. Le préfet, au lieu de jouer le rôle de père Fouettard, devrait être un facilitateur et un accompagnateur.

**M. Philippe Bas, président.** – La philosophie de cette proposition de loi est d'être un texte d'ajustement, respectant l'engagement des candidats de la majorité sénatoriale aux dernières élections : celui d'une pause dans les réformes territoriales. Il faut laisser nos collectivités territoriales respirer, leur « fiche la paix », comme certains d'entre vous l'ont dit.

La loi NOTRe a été le premier exemple, depuis la décentralisation, de texte sur les collectivités territoriales ne comportant aucune mesure décentralisatrice. Elle suivait une autre loi, qui a créé de grandes régions – des colosses aux pieds d'argile puisque, sur de très vastes territoires, elles sont détachées du terrain et sans *affectio societatis*. On constate des surcoûts importants, malgré la qualité de leur gestion.

Les compétences des départements ont été préservées grâce au travail du Sénat mais des ajustements sont nécessaires pour assouplir des rigidités excessives.

Le point central est la relation commune-intercommunalité. Nos débats se sont concentrés sur le seuil, finalement fixé à 15 000 habitants, en-dessous duquel il n'est pas possible de former une communauté de communes. La question du plafond aurait également dû être posée. En effet, certaines communautés de communes ou d'agglomération sont frappées de gigantisme et plus leur territoire est grand, plus les compétences sont intégrées, or c'est exactement l'inverse qu'il faut faire. La loi NOTRe s'est parfaitement désintéressée des conditions de mise en œuvre du principe de subsidiarité. Elle aurait dû encourager la création de communes nouvelles et fournir aux communautés un cadre légal pour déléguer des compétences à des pôles territoriaux. Lorsque ceux-ci existent, ils manquent souvent de consistance, ce qui décourage les élus qui y participent.

Il faut maintenant avancer sur deux jambes, en articulant cette proposition de loi avec celle de Mme Gatel sur les communes nouvelles.

La question de l'Agence a été soulevée. Je veux rassurer le président Marseille : il n'est pas question de créer deux agences mais de confier la politique des centres-bourgs à cette Agence de la cohésion territoriale. Celle-ci concentrerait les interventions de l'État en matière d'investissement en lien avec les collectivités territoriales, sur le modèle de ce qui a été fait pour les banlieues.

Concevons de manière cohérente et conjointe cette proposition de loi et celle de Mme Gatel, qui visent toutes deux à renforcer la proximité.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Partageons un constat. Toutes les interventions ont eu pour propos : « Faisons confiance aux élus locaux. » Or ce n'est possible qu'en remédiant aux aspects trop rigides et bloquants des dernières réformes. Chers collègues Eric Kerrouche et Didier Marie, vous dites la même chose que nous.

Comme nous agissons par voie de convention, nous ne détricotons absolument rien. Reprenons l'exemple de l'aéroport d'Aurillac : le supprimer détruirait tout le tissu économique local. À quel titre interdire au département, par convention avec la région, d'intervenir pour soutenir l'aéroport ? Les transferts ont été réalisés là où c'était possible. Si c'est à prendre ou à laisser, de façon totalement rigide, il y aura de la casse. Que nous soyons pour ou contre la loi NOTRe, nous nous rejoignons sur la nécessité de faciliter l'exercice des compétences locales. Cette proposition de loi a simplement pour objet de redonner de la souplesse et de la confiance aux élus du territoire. Pierre-Yves Collombat l'a dit : ce n'est pas une révolution. Et pour cause. Cette proposition de loi est en phase avec les conclusions du rapport *Laisser respirer les territoires*.

Autre exemple : pourquoi, dans la loi NOTRe, avoir inclus l'agriculture et non la pêche dans le champ d'intervention des départements ? Tout le monde, y compris la direction générale des collectivités locales, reconnaît une anomalie. Soit nous ne faisons rien sous prétexte que la loi NOTRe est sacro-sainte, soit nous nous autorisons à avancer grâce à notre proposition de loi.

J'entends ceux qui disent que notre texte ne prospérera pas à l'Assemblée nationale. Mais si, avant d'agir ou de réfléchir, nous nous posons à chaque fois cette question, vu le sens de l'écoute de la majorité actuelle de l'Assemblée nationale, nous allons alléger considérablement notre ordre du jour ! L'ADN du Sénat est le contrôle et l'évaluation. Si nous ne traduisons pas dans la loi les enseignements que nous en tirons, nous passons à côté d'une de nos missions.

Je rassurerai le président Hervé Marseille : notre volonté n'est pas de créer une agence de plus, mais de rassembler toutes les initiatives existantes, de faire de l'Agence nationale de la cohésion des territoires le lieu où convergent les moyens. Il faut rendre plus lisible l'action de la Caisse des dépôts et consignations et de tous ceux qui interviennent dans les territoires.

Je rassurerai aussi Agnès Canayer : cette proposition de loi n'empêchera pas la mission locale du Havre de fonctionner. La région est d'ores et déjà associée à la coordination des politiques de l'emploi, nous simplifions les choses.

Je le répète, notre volonté n'est pas de modifier les règles du jeu mais de les assouplir, le temps de préparer collectivement le grand soir territorial que Mme Gatel appelle de ses vœux.

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

*L'amendement COM-61 est adopté.*

##### *Article 2*

*L'amendement COM-62 est adopté.*

##### *Article 4*

*L'amendement COM-63 est adopté.*

##### *Article 5*

*L'amendement COM-65 est adopté.*



---

### *Article 6*

*L'amendement COM-64 est adopté.*

### *Article 8*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-17 de suppression de cet article, dont les dispositions pourront être utilement examinées dans le cadre de la proposition de loi de Mme Gatel sur les communes nouvelles.

**M. Philippe Bas, président.** – Effectivement, laissons le temps à Mme Gatel de travailler à sa proposition de loi et ne mélangeons pas les textes.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je soutiens cette proposition de suppression. Pourquoi les communes nouvelles auraient-elles éternellement droit à des régimes dérogatoires ?

*L'amendement de suppression COM-17 est adopté.*

*En conséquence, l'article 8 est supprimé.*

*L'amendement COM-45 devient sans objet.*

### *Article additionnel après l'article 8*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-37 comme à l'amendement COM-38.

*L'amendement COM-37 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-38.*

### *Article 9*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-18 supprime les modalités de mise en œuvre de l'exercice territorialisé des compétences, l'un des points importants de cette proposition de loi. Par conséquent, avis défavorable.

**M. Éric Kerrouche.** – Vous dites qu'il faut faire confiance aux élus locaux : c'est ce que nous proposons dans cet amendement. Laissez les territoires s'organiser. Les outils qui existent déjà sont efficaces.

**M. Philippe Bas, président.** – Le *gentlemen's agreement* qui peut avoir été trouvé ne suffit pas à sécuriser la délégation de certains pouvoirs du président de l'EPCI à des conseillers élus au sein des pôles territoriaux, dont on a absolument besoin pour appliquer le principe de subsidiarité.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – C'est une demande presque unanime des présidents des intercommunalités « XXL ».

**M. Didier Marie.** – Il existe déjà des pôles de proximité, ou territoriaux, qui fonctionnent parfaitement sous forme de commissions. C'est

ensuite l'assemblée délibérante intercommunale qui valide les propositions qui ont été formulées. Pourquoi déléguer la compétence à une commission qui n'a pas pour objet de délibérer au fond ?

**M. Philippe Bas, président.** – Je constate un désaccord sur ce point, même si nous nous accordons tous sur la nécessité de donner aux intercommunalités « XXL » la possibilité de déléguer des pouvoirs à un échelon plus proche du terrain.

*L'amendement COM-18 n'est pas adopté.*

#### **Article 10**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-19.

*L'amendement de suppression COM-19 n'est pas adopté.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-46 précise la procédure de retrait d'un EPCI et de création d'un nouvel EPCI prévue à cet article.

*L'amendement COM-46 est adopté.*

#### **Article 11**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-47 supprime le schéma départemental de coopération intercommunale, devenu inutile.

Pour répondre à M. Collombat, nous souhaitons anticiper la révision sexennale là où il y a une faille. Si l'on attend à chaque fois la clause de revoyure, on assiste à des expériences douloureuses.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je serais convaincu si, actuellement, on pouvait réviser le schéma. Or ce n'est pas le cas.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Nous voulons pouvoir agir au cas par cas et anticiper des sorties ou des élargissements avant la révision du schéma.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Mieux vaut conserver le système actuel qui contraint à reposer les questions lors du rendez-vous. Je ne suis pas certain que ceux qui bénéficient du système aient une envie folle de le modifier.

**M. Philippe Bas, président.** – Après un premier bouleversement de la carte intercommunale en janvier 2014 puis un second en janvier 2017, nous disons que cela suffit. Nous supprimons un schéma dont le seul objet est de remodeler régulièrement la carte sur décision préfectorale. À partir de maintenant, les évolutions devront résulter de l'initiative des élus locaux et

---

d'eux seuls. Si cette disposition est adoptée, il n'y aura plus de grand soir de l'intercommunalité en France.

**M. Didier Marie.** - Tout le monde souscrit au souhait de ne plus connaître de chambardement aussi important que récemment. Toutefois, la CDCI détient aussi des pouvoirs sur les syndicats. Dans certains départements, l'exercice n'a pas été mené à son terme, notamment dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. La révision sexennale n'est pas intenable dès lors qu'il existe une capacité d'initiative des collectivités territoriales. Nous proposons que les élus membres de la CDCI puissent, à la majorité, demander une révision. C'est plus simple.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** - Ne mélangeons pas schéma et carte. Le premier n'a plus aucun intérêt. C'est dernière nous.

Notre idée est de ne plus être pieds et poings liés à cause d'une procédure trop lourde. Prenons un exemple concret : de plus en plus de syndicats des eaux disparaissent par fusion. Le travail s'opère naturellement, sans les préfets.

Si nous maintenons le schéma et sa revoyure sexennale, nous nous interdisons de régler des situations compliquées.

**M. Philippe Bas, président.** - Il ne sera pas interdit aux préfets, à l'avenir, de soumettre des projets aux élus. Ils ne pourront en revanche plus leur opposer de nouveaux schémas, révisables tous les six ans.

**M. Alain Marc.** - Je suis d'accord. Nos élus ont besoin de stabilité. Dans l'Aveyron, le préfet a laissé une grande place à la discussion, mais ce n'est pas le cas partout. La solution du rapporteur est excellente.

**Mme Agnès Canayer.** - Je suis élue d'une intercommunalité qui est en train de s'élargir par la libre décision d'une majorité de communes. Le périmètre a été entériné par la préfète. Il faut laisser l'initiative aux collectivités.

**M. Didier Marie.** - Ce n'était pas la position d'origine du maire du Havre...

**M. Pierre-Yves Collombat.** - Pourquoi laisserait-on au préfet les pouvoirs que la loi NOTRe lui conférait à titre temporaire ?

*L'amendement COM-47 est adopté.*

*L'amendement COM-20 devient sans objet.*

#### *Article additionnel après l'article 11*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** - Avis défavorable aux amendements COM-30, COM-1 rectifié et COM-33 : la question de la composition des CDCI est traitée dans le cadre de la proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

*L'amendement COM-30 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-1 rectifié et COM-33.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-59 reprend les dispositions de la proposition de loi supprimant l'obligation de déclaration de candidature en vue des élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants, présentée par notre collègue Bruno Sido.

*L'amendement COM-59 est adopté et devient article additionnel.*

### **Article 12**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-21.

*L'amendement COM-21 n'est pas adopté.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-48 rectifié *bis* élargit les aides auxquelles le département peut contribuer, d'une part, et inclut les départements dans la liste des collectivités auxquelles la région peut déléguer tout ou partie des aides aux entreprises, d'autre part.

*L'amendement COM-48 rectifié bis est adopté.*

### **Article 13**

*L'amendement COM-49 est adopté.*

### **Article 14**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-22 restreint les possibilités de prise de participations au capital de sociétés par les départements, en ne les autorisant que dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi. Avis défavorable.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pourquoi ? C'est de bon sens.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Le but de la proposition de loi est d'élargir le champ des possibles et non d'en rester au droit en vigueur.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Comment pourrait-on voter une disposition affirmant que des départements peuvent avoir une participation au capital d'une société qui ne relèverait pas des compétences que la loi leur attribue ?

**M. Philippe Bas, président.** – Pourquoi serait-ce nécessaire d'écrire dans la loi que le département ne peut avoir de participation dans des sociétés d'économie mixte hors de ses compétences ? Cet amendement est parfaitement inutile.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Au lendemain des lois Maptam et NOTRe, les compétences ont été redéfinies. Il a été demandé aux départements, qui étaient actionnaires de sociétés d'économie mixte, de ne

plus l'être. Or, les collectivités qui devaient reprendre ces participations ont refusé. Notre volonté est de permettre aux départements, dans le champ de l'aménagement, sur des sujets d'intérêt local, de continuer à être actionnaires. Votre amendement les en empêche.

**M. Didier Marie.** – La loi NOTRe est claire : il y a une répartition des compétences ; par convention, les départements peuvent intervenir dans le champ économique. Si une société d'économie mixte entre dans le cadre de la convention, le département pourra y participer.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Il n'est pas possible d'adhérer à une société d'économie mixte par convention.

**M. Éric Kerrouche.** – Dans sa deuxième partie, cet amendement donne la possibilité au département d'adhérer à des syndicats mixtes. Il serait dommage de s'en priver.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Je suis d'accord pour conserver le II de votre amendement et vous demande de bien vouloir le rectifier.

**M. Philippe Bas, président.** – La commission adopte-t-elle l'amendement COM-22 rectifié, où seul le II demeure ?

*L'amendement COM-22 rectifié est adopté.*

*L'amendement COM-50 est retiré.*

#### *Article 15*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-51 élargit les types d'aides à disposition du département pour les secteurs de l'agriculture, de la forêt et de la pêche. Il tend également à combler une difficulté née de l'application de l'article en question, qui interdit aux départements d'intervenir en faveur de la pêche. Cette disposition est soutenue tant par les départements que par les régions.

*L'amendement COM-51 est adopté.*

*L'amendement COM-23 devient sans objet.*

#### *Article 16*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – J'ai, face à l'amendement COM-24, une incompréhension absolue. Vous y proposez exactement la même chose que nous.

**M. Didier Marie.** – Notre philosophie est de laisser aux élus la liberté d'organiser leur territoire comme bon leur semble. Un schéma territorial peut exister sans s'imposer. Dans votre rédaction, il semble qu'il s'impose.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Non, il n'a pas valeur prescriptive à l'égard des communes et des intercommunalités.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je ne suis pas convaincu de l'intérêt des schémas, mis à part le fait que cela fait bien dans une proposition de loi.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Je ne suis pas opposé à clarifier notre rédaction afin de préciser que le schéma en question n'est pas prescriptif pour le bloc communal.

**M. Philippe Bas, président.** – Chers collègues, vous voulez expliciter que le schéma n'a qu'une valeur de planification pour le département. L'article de la proposition de loi a le même objet. Il semble qu'il n'existe pas de désaccord entre nous. S'il s'avère, à la lumière d'un réexamen juridique, que la formulation actuelle n'apporte pas entière satisfaction, le rapporteur la rectifiera.

*L'amendement COM-24 n'est pas adopté.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-52 assouplit les modalités de mise en œuvre du schéma départemental de la solidarité territoriale.

*L'amendement COM-52 est adopté.*

#### *Articles additionnels après l'article 16*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-42.

*L'amendement COM-42 n'est pas adopté.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-44.

**M. Philippe Bas, président.** – Cet amendement, relatif aux compétences des départements en matière de politique familiale, est intéressant même si sa rédaction mérite sans doute d'être revue.

*L'amendement COM-44 n'est pas adopté.*

#### *Article 17*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-53 renforce les compétences des régions en matière d'emploi.

*L'amendement COM-53 est adopté.*

#### *Article 18*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-54 renforce le rôle des régions dans le pilotage national de la politique d'enseignement supérieur et de recherche, d'une part, et dans la gouvernance des établissements, d'autre part.

---

**M. Philippe Bas, président.** – Voilà de vrais amendements de décentralisation.

*L'amendement COM-54 est adopté.*

### *Article 19*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-55 clarifie les modalités d'application du dispositif des crédits d'heures majorés aux métropoles, communautés urbaines et d'agglomération, et l'étend aux communautés de communes.

*L'amendement COM-55 est adopté.*

### *Article additionnel après l'article 20*

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Mon amendement COM-13 a pour but de faire exister, au moins sur le papier, le concept de statut de l' élu. Il existe actuellement un ensemble de dispositions dispersées dans le code général des collectivités territoriales. Par la suite, ce statut pourrait évoluer.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Sur le fond, nous nous rejoignons. Toutefois, il faudrait une rédaction plus proche de celle déjà adoptée par le Sénat.

La première partie de l'amendement porte sur la terminologie. François Zocchetto nous a indiqué en audition que l'Association des maires de France (AMF) préférerait utiliser la terminologie « conditions d'exercice des mandats » plutôt que « statut de l' élu », qui risque de créer des malentendus et des insatisfactions. À titre personnel, je suis plutôt favorable à la proposition de notre collègue Pierre-Yves Collombat mais j'émet un avis de sagesse sur les parties I à IV de l'amendement. *Idem* sur la deuxième partie, qui supprime le principe de gratuité des fonctions de maire et assimile leurs indemnités à une rémunération.

La troisième partie de l'amendement redéfinit le délit de favoritisme, en se rapprochant de la définition adoptée par le Sénat lors de l'examen de la loi dite Sapin 2. Des soucis de rédaction demeurent. Nous pourrions y revenir plus tard.

Enfin, l'amendement donne force de loi à l'arrêt de la cour d'appel de Douai du 10 octobre 2012 qui avait relaxé le maire de Cousolre, poursuivi pour avoir giflé un adolescent qui l'avait provoqué. La rédaction proposée repose sur une confusion entre les causes objectives d'irresponsabilité pénale déterminées par la loi et les circonstances de l'espèce qui peuvent soit atténuer la responsabilité de l'auteur des faits, soit entraîner la diminution ou l'exemption des peines encourues, soit conduire le juge à considérer que l'infraction n'est pas constituée. Avis défavorable sur ce point.

**M. Philippe Bas, président.** – Notre collègue Pierre-Yves Collombat est-il prêt à retirer son amendement pour le représenter après un travail mené en commun avec le rapporteur ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je suis prêt à faire avancer les choses.

S'agissant du statut, il est évident que cette idée gêne l'AMF. Mais pourquoi ne pas appeler un chat un chat ?

Le débat sur la gratuité des fonctions est ancien. Celles de maire ne sont en réalité pas gratuites, à tel point que l'État perçoit des impôts dessus.

En matière de délit de favoritisme, mon amendement sécuriserait les élus.

Quant à l'affaire du maire de Cousolre, je ne comprends pas, monsieur le rapporteur, que vous rejetiez ma proposition. J'ai simplement repris la jurisprudence inattendue de la cour d'appel de Douai. D'habitude, le fait que l'acte soit commis dans l'exercice de fonctions constitue une circonstance aggravante. Opportunément, la cour d'appel de Douai a jugé légitime qu'un maire fasse respecter son autorité !

Il est inutile que je conserve mon amendement en commission mais il est tout autant inutile que je le redépose en séance publique où les votes sont acquis d'avance.

**M. Philippe Bas, président.** – Monsieur Collombat, retirez-vous votre amendement pour le retravailler avec le rapporteur, en vous réservant le droit de le représenter en séance ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Tout à fait.

*L'amendement COM-13 est retiré.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'une des dispositions de l'amendement COM-15 est intéressante mais le reste est très contraignant pour les petites collectivités. Avis favorable aux seules dispositions relatives à l'examen de questions orales posées par l'opposition dans les conseils municipaux, départementaux et régionaux, sous réserve de remplacer les mots « tous les trois mois » par « tous les six mois », et les mots « peuvent être consacrés » par les mots « sont consacrés », faute de quoi la mesure pourrait rester sans effet. Avis défavorable au reste.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La meilleure façon de dynamiser la démocratie locale n'est pas de la remplacer par la démocratie consultative, participative ou autre, mais de s'assurer que les conseils municipaux fonctionnent bien. Pour ce faire, il faut que les participants soient suffisamment informés pour apporter la contradiction. Des recours invraisemblables sont formés auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), qui tranche d'ailleurs toujours en faveur des demandeurs.



**M. Philippe Bas, président.** – Je propose que nous adoptions cet amendement avec les rectifications demandées par le rapporteur.

*L'amendement COM-15 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Je suis favorable à l'amendement COM-16 sous réserve de rectification. Le I de cet amendement vise à exonérer les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants de la contribution de 1 %, prélevée sur leurs indemnités éventuelles pour financer le droit à la formation des élus locaux. À défaut de gage, ce I est irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Il faut donc prévoir un gage.

*L'amendement n° COM-16, ainsi rectifié, est adopté et devient article additionnel.*

**M. Didier Marie.** – Est-ce à dire que le droit à la formation est supprimé pour les élus des communes concernées ?

**M. Philippe Bas, président.** – Non, seule la contribution est supprimée.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-26 a pour objet de supprimer l'incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et l'exercice d'un emploi salarié au sein d'une des communes membres de l'EPCI. Avis défavorable.

*L'amendement COM-26 n'est pas adopté.*

*Les amendements COM-27, COM-28, COM-29 et COM-32 ne sont pas adoptés.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-34 pose une obligation de transmission dématérialisée du procès-verbal de l'organe délibérant de l'EPCI aux conseillers municipaux membres. J'y suis très favorable, car les élus municipaux se plaignent de perdre le fil de ce qui se passe au niveau de l'intercommunalité.

*L'amendement COM-34 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-39 vise à prévoir la publicité en ligne de l'état récapitulatif des subventions attribuées par les départements et les régions au profit de chaque commune au cours de l'exercice au titre des documents d'informations budgétaires et financières.

*L'amendement COM-39 est adopté et devient article additionnel.*

*L'amendement COM-41 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-40 est adopté et devient article additionnel.*

## **Chapitre V**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Par l'amendement COM-9, nombre de nos collègues souhaitent modifier l'intitulé du chapitre V, en

ajoutant les mots « et des établissements publics de coopération intercommunale ». Avis favorable.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

### **Article 21**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-56 a pour objet de permettre à un EPCI à fiscalité propre de déléguer ses compétences lorsque ses statuts le prévoient expressément. Cela renvoie au précédent débat que nous avons eu.

*L'amendement COM-56 est adopté.*

### **Articles additionnels après l'article 21**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-3 vise à autoriser les EPCI à fiscalité propre à participer à des groupements de commandes, quel que soit le domaine, sans considération des compétences de l'EPCI. On comprend tout l'intérêt d'une telle disposition au regard des évolutions démographiques constatées dans certaines petites communes. Avis favorable, sous réserve de l'adoption du sous-amendement de précision COM-66. Conformément aux principes d'exclusivité et de spécialité qui régissent les EPCI, leurs statuts doivent prévoir expressément qu'ils sont habilités à participer aux groupements de commandes.

*Le sous-amendement COM-66 est adopté.*

*L'amendement COM-3, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-4 donne la possibilité d'élire un nouveau maire quand le conseil municipal a perdu moins d'un dixième de ses membres. Ce cas de figure, beaucoup plus fréquent qu'on ne le croit, est l'une des conséquences de la fin du cumul des mandats. Dans les communes où les listes arrivées en tête ont remporté de nombreux suffrages, la réserve d'élus est trop faible, ce qui impose d'organiser de nouvelles élections. Avis favorable, sous réserve de l'adoption du sous-amendement de précision COM-67, qui réserve le dispositif aux communes de 1 000 habitants et plus.

*Le sous-amendement COM-67 est adopté.*

*L'amendement COM-4, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable sur l'amendement COM-5 et favorable sur l'amendement de coordination COM-6.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

---

*L'amendement de coordination COM-6 est adopté et devient article additionnel.*

*L'amendement COM-7 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-8 concerne l'autorisation du passage à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères avec part incitative en cas de fusion d'EPCI. Ce point relève de la compétence de la commission des finances. Avis défavorable.

*L'amendement COM-8 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-10 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-11 traite des fonds de concours entre syndicats et communes membres. Je propose, par le sous-amendement COM-68, d'aligner leur régime sur celui des EPCI à fiscalité propre, tout en laissant subsister le régime spécial des syndicats d'électricité. Avis favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement. Je serai également favorable au sous-amendement COM-60, sous réserve de rectification afin d'encadrer le versement du fonds de concours au bénéfice des syndicats mixtes de gestion forestière.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Soit.

*Les sous-amendements COM-68 et COM-60 rectifié sont adoptés.*

*L'amendement COM-11, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.*

### **Article 23**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-57 rectifié porte sur la sanction du retard dans la notification des attributions de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Il vise à en fixer le terme au 1<sup>er</sup> avril. À défaut de notification avant le 1<sup>er</sup> mars, les auteurs de la proposition de loi ont prévu que le montant de l'attribution individuelle d'une commune, d'un EPCI ou d'un département au titre de la DGF ne puisse être inférieur à la moyenne de ses attributions au titre des trois années précédentes. L'objectif est que les élus puissent, à compter du troisième mois de l'année, compter sur des ressources sûres.

Toutefois, le surplus de ressources qui en résulterait, le cas échéant, pour la collectivité ou le groupement concerné viendrait en diminution du montant total de la DGF, ce qui ne paraît pas souhaitable.

En revanche, puisque l'article 23 impose à l'État une date butoir, tout retard serait susceptible d'engager la responsabilité de l'État et, partant, de l'obliger à indemniser les collectivités qui en auraient subi un préjudice.

Par ailleurs, il paraît plus réaliste de fixer la date butoir au 1<sup>er</sup> avril, si l'on souhaite que la DGCL se fonde sur les données les plus récentes en ce qui concerne la démographie des collectivités, leur potentiel financier et fiscal, leur effort fiscal.

**M. Didier Marie.** – La DGF étant à enveloppe fermée, cela voudrait-il dire que ceux qui bénéficieraient d'un surplus de DGF le prendraient sur le pot commun ?

**M. Philippe Bas, président.** – C'est précisément ce défaut qui figurait dans la proposition de loi. Le rapporteur le corrige en déterminant une autre sanction, à savoir l'engagement de la responsabilité de l'État pour le préjudice éventuellement subi. Ce système est moins efficace que la sanction automatique par l'attribution d'une dotation calculée sur la base de la moyenne des trois années précédentes. Il a cependant le mérite de répondre à l'objection formulée. Cela permet de signifier au ministère des finances qu'il ne doit pas en prendre trop à son aise dans le temps qu'il passe à calculer les dotations des collectivités, elles-mêmes soumises à des délais restreints pour l'adoption de leur budget.

Je crains qu'une telle disposition ne soit qu'un coup d'épée dans l'eau. Mais le signal mérite d'être envoyé. Si, d'ici à l'examen de la séance, nous parvenons à durcir encore la sanction, cela n'en sera que plus bénéfique.

**Mme Françoise Gatel.** – Cette proposition est d'une grande sagesse. Je m'interroge à mon tour sur le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). On ne reçoit la notification ajustant les chiffres qu'au mois de mai. J'aimerais que le rapporteur se saisisse plus avant de ce problème.

**M. Philippe Bas, président.** – Il faut vraiment que la contrainte exercée sur le ministère des finances soit dissuasive.

**M. André Reichardt.** – Pourquoi pensez-vous que c'est un coup d'épée dans l'eau ?

**M. Philippe Bas, président.** – Parce que la sanction qu'encourt le ministère des finances est l'affirmation que la responsabilité de l'État peut être engagée. Or celle-ci peut l'être de toute façon, à condition que le préjudice soit démontré, ce qui est loin d'être évident. Il y a là une certaine malice, car cela aurait été beaucoup plus efficace d'apporter une sanction directement financière à l'État. Je suis donc en attente d'un système plus contraignant.

*L'amendement COM-57 rectifié est adopté.*

#### *Article 24*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable sur l'amendement COM-25 de suppression de l'article.

**Mme Françoise Gatel.** – Voilà un sujet extrêmement important. L'État a transféré aux collectivités tous les droits d'instruction en matière d'urbanisme, mais sans leur en donner les moyens. Je ne comprends pas pourquoi les collectivités n'auraient pas le droit de faire payer le pétitionnaire d'un permis de construire. Le ministre a invoqué l'égalité des citoyens devant la loi. La situation actuelle est néanmoins très inégale puisque ce sont tous les citoyens qui contribuent, par leur impôt, au financement du service. Ce transfert de charges s'est fait de manière très opaque et se révèle très coûteux. Je m'oppose donc à l'amendement COM-25.

**M. Alain Marc.** – Je suis d'accord avec Françoise Gatel. Les services de l'État nous ont répondu qu'il existait déjà la taxe d'aménagement. Mais celle-ci ne concerne que les permis octroyés. D'où l'intérêt de faire payer ces instructions.

**M. Didier Marie.** – C'est surtout la question du seuil qui pose problème. Soit le dispositif s'applique à toutes les communes, soit à aucune. Le rendre possible dans les communes jusqu'à 20 000 habitants n'a pas tellement de sens.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Elles ont plus de ressources

**M. Didier Marie.** – Pas toutes !

*L'amendement COM-25 n'est pas adopté.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Par l'amendement COM-58, nous supprimons justement le seuil prévu.

*L'amendement COM-58 est adopté.*

#### *Articles additionnels après l'article 24*

*L'amendement COM-2 rectifié bis est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-12 tend à apporter de sérieuses limitations au régime des sections de communes. J'y suis défavorable, car sa rédaction est relativement incomplète. Mais je reconnais qu'il s'agit d'un vrai sujet pour les communes ayant des sections en leur sein.

*L'amendement COM-12 n'est pas adopté.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Nous finissons par un avis favorable sur l'amendement COM-31, qui vise à réduire le seuil minimal de participation des petites communes maîtres d'ouvrage d'une opération d'investissement cofinancée par d'autres personnes publiques.

*L'amendement COM-31 est adopté et devient article additionnel.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Missions et statut de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires</b>			
M. de NICOLAY	61	Extension du périmètre d'intervention de l'agence	Adopté
<b>Article 2</b> <b>Champ d'intervention de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires</b>			
M. de NICOLAY	62	Précisions sur le champ d'intervention de l'agence	Adopté
<b>Article 4</b> <b>Possibilité pour l'Agence nationale pour la cohésion des territoires de promouvoir à l'étranger l'expertise française en matière d'aménagement et de développement équilibré des territoires</b>			
M. de NICOLAY	63	Suppression de l'article	Adopté
<b>Article 5</b> <b>Composition du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires</b>			
M. de NICOLAY	65	Présence de parlementaires et parité au sein du conseil d'administration de l'agence	Adopté
<b>Article 6</b> <b>Recettes de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires</b>			
M. de NICOLAY	64	Possibilité d'affecter de nouvelles ressources à l'agence	Adopté
<b>Article 8</b> <b>Dispositions transitoires relatives à la représentation des communes nouvelles au sein des conseils communautaires</b>			
M. KERROUCHE	17	Suppression de l'article	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	45	Clarification de la rédaction de l'article 8	Satisfait ou sans objet
<b>Articles additionnels après l'article 8</b>			
M. GRAND	37	Renforcement du contenu du rapport d'activité annuel des grands EPCI	Rejeté
M. GRAND	38	Renforcement du contenu du rapport d'activité annuel des grands EPCI	Rejeté
<b>Article 9</b> <b>Exercice territorialisé des compétences intercommunales</b>			
M. KERROUCHE	18	Suppression des modalités de mise en œuvre de l'exercice territorialisé des compétences	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 10</b> <b>Droit de retrait d'un groupe de communes contiguës, membres d'un établissement public de coopération à fiscalité propre, pour constituer un nouvel établissement</b>			
M. KERROUCHE	19	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	46	Procédure de retrait et de création d'un nouvel EPCI à fiscalité propre	<b>Adopté</b>
<b>Article 11</b> <b>Liberté de la coopération intercommunale</b>			
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	47	Suppression du schéma départemental de coopération intercommunale	<b>Adopté</b>
M. KERROUCHE	20	Révision du schéma départemental de coopération intercommunale à l'initiative de la commission départementale de la coopération intercommunale	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Articles additionnels après l'article 11</b>			
M. GRAND	30	Présence de parlementaires dans les commissions départementales de la coopération intercommunale	<b>Rejeté</b>
M. HUGONET	1	Présence de parlementaires dans les commissions départementales de la coopération intercommunale	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	33	Modification de la composition de la commission départementale de la coopération intercommunale	<b>Rejeté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	59	Suppression de l'obligation de déclaration de candidature en vue des élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants	<b>Adopté</b>
<b>Article 12</b> <b>Extension du champ des investissements dans le secteur marchand auxquels peuvent contribuer les départements</b>			
M. MARIE	21	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	48 ret. bis	Élargissement des aides auxquelles peut contribuer le département	<b>Adopté</b>
<b>Article 13</b> <b>Extension du champ de l'ingénierie départementale</b>			
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	49	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 14</b> <b>Participations des départements au capital des sociétés d'économie mixtes et des sociétés publiques locales exerçant des activités d'aménagement</b>			
M. MARIE	22 rect.	Possibilité pour le département d'adhérer à des syndicats mixtes	<b>Adopté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	50	Limitation du dispositif aux sociétés d'aménagement existantes	<b>Retiré</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 15</b> <b>Élargissement de la compétence des départements en matière d'aides aux filières agricoles, forestières et halieutiques</b>			
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	51	Elargissement des types d'aides à disposition du département pour les secteurs agricole, forestier et halieutique	<b>Adopté</b>
M. MARIE	23	Elargissement de la compétence des départements en matière d'aides agricoles, forestières et halieutiques	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 16</b> <b>Schéma départemental de la solidarité territoriale</b>			
M. MARIE	24	Substitution au schéma départemental de la solidarité territoriale d'un schéma de cohésion départementale	<b>Rejeté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	52	Mise en œuvre par convention du schéma départemental de la solidarité territoriale	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 16</b>			
M. DUPLOMB	42	Compétence du département relativement aux routes nationales	<b>Rejeté</b>
M. DUPLOMB	44	Compétence du département en matière d'aide sociale familiale	<b>Rejeté</b>
<b>Article 17</b> <b>Compétences des régions en matière d'emploi, d'apprentissage et de formation professionnelle</b>			
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	53	Renforcement des compétences des régions en matière d'emploi	<b>Adopté</b>
<b>Article 18</b> <b>Renforcement des compétences des régions en matière d'enseignement supérieur</b>			
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	54	Renforcement du rôle des régions dans le pilotage national de la politique d'enseignement supérieur et de recherche et la gouvernance des établissements	<b>Adopté</b>
<b>Article 19</b> <b>Extension de garanties statutaires aux conseillers communautaires des communautés de communes</b>			
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	55	Extension aux communautés de communes des crédits d'heures majorés	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 20</b>			
M. COLLOMBAT	13	Statut de l' élu - Définition du délit de favoritisme - Motifs d'irresponsabilité pénale	<b>Retiré</b>
M. COLLOMBAT	15 rect.	Droits de l'opposition au sein des organes délibérants des collectivités territoriales	<b>Adopté</b>
M. COLLOMBAT	16 rect.	Financement du droit à la formation des élus locaux	<b>Adopté</b>



<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	26	Suppression de l'incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et l'exercice d'un emploi salarié au sein d'une des communes membres de l'EPCI	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	27	Droit de retrouver son mandat de conseiller communautaire après la fin d'une situation d'incompatibilité	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	28	Suppression du « fléchage » pour l'élection des conseillers communautaires	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	29	Fin de la désignation des conseillers communautaires dans l'ordre du tableau du conseil municipal dans les communes de moins de 1000 habitants	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	32	Mise en place d'une conférence des maires dans les EPCI	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	34	Obligation de transmission dématérialisée du procès-verbal de l'organe délibérant de l'EPCI aux conseillers municipaux des communes membres	<b>Adopté</b>
M. GRAND	39	Publicité de l'état récapitulatif des subventions attribuées par les départements et les régions	<b>Adopté</b>
M. GRAND	41	Instauration et publicité d'un état récapitulatif des subventions attribuées par les EPCI de plus de 10 000 habitants et comprenant une commune de 3 500 habitants et plus	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	40	Coordination au sein du code général des collectivités territoriales	<b>Adopté</b>
<b>Chapitre V</b>			
<b>Procéder aux ajustements nécessaires au bon fonctionnement des collectivités territoriales</b>			
M. CHAIZE	9	Ajout des mots « et des EPCI » à l'intitulé du chapitre V	<b>Adopté</b>
<b>Article 21</b>			
<b>Assouplissement des conditions de mise en œuvre des délégations de compétence</b>			
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	56	Autorisation de la délégation de compétence par les EPCI	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 21</b>			
M. CHAIZE	3	Participation des EPCI aux groupements de commandes	<b>Adopté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	66	Participation des EPCI aux groupements de commandes	<b>Adopté</b>
M. CHAIZE	4	Possibilité d'élire un nouveau maire quand le conseil municipal a perdu moins d'un dixième de ses membres	<b>Adopté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	67	Possibilité d'élire un nouveau maire quand le conseil municipal a perdu moins d'un dixième de ses membres	<b>Adopté</b>
M. CHAIZE	5	Possibilité d'élire un nouveau maire quand le conseil municipal a perdu moins d'un dixième de ses membres	<b>Rejeté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. CHAIZE	6	Possibilité d'élire un nouveau maire quand le conseil municipal a perdu moins d'un dixième de ses membres	<b>Adopté</b>
M. CHAIZE	7	Communication par l'État aux collectivités territoriales des noms et adresses des personnes physiques qui s'installent sur leur territoire	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. CHAIZE	8	Autorisation du passage à la TEOM avec part incitative en cas de fusion d'EPCI	<b>Rejeté</b>
M. CHAIZE	10	Information des maires et présidents de conseil départemental sur les interventions des services d'incendie et de secours	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. CHAIZE	11	Fonds de concours entre syndicats et communes membres	<b>Adopté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	68	Fonds de concours entre syndicats et communes membres	<b>Adopté</b>
M. BAZIN	60 rect.	Fonds de concours entre les syndicats mixtes de gestion forestière et leurs membres	<b>Adopté</b>
<b>Article 23</b> <b>Délai de notification des attributions individuelles au titre de la dotation globale de fonctionnement</b>			
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	57 rect.	Sanction du retard dans la notification des attributions de DGF - Fixation du terme au 1 <sup>er</sup> avril	<b>Adopté</b>
<b>Article 24</b> <b>Droit de timbre en matière d'autorisations d'urbanisme</b>			
M. MARIE	25	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	58	Extension à toutes les communes du droit de timbre facultatif - Option entre le prélèvement d'un droit de timbre et le recours gratuit aux services de l'État	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 24</b>			
M. LONGEOT	2 rect.	Obligation de déclaration domiciliaire	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. CHAIZE	12	Restriction du régime des sections de communes	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	31	Modification de la participation minimale des petites communes rurales maîtres d'ouvrage d'une opération d'investissement	<b>Adopté</b>

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

### Personnes entendues

#### Ministère de l'intérieur

*Cabinet du ministre de l'intérieur*

**Mme Pauline Malet**, conseillère institutions locales

*Direction générale des collectivités locales*

**M. Bruno Delsol**, directeur

**Mme Cécile Raquin**, directrice adjointe

**M. Frédéric Papet**, sous-directeur des compétences et des institutions locales

#### Assemblée des communautés de France (AdCF)

**M. Nicolas Portier**, délégué général

**Mme Montaine Blonsard**, chargée des relations avec le Parlement

#### Assemblée des départements de France

**M. Philippe Herscu**, directeur des politiques territoriales

**M. Jérôme Briend**, conseiller juridique en charge de la décentralisation

**Mme Marylène Jouvien**, conseiller en charge des relations avec le Parlement

### Contributions écrites

**Association des maires ruraux de France (AMRF)**

**Régions de France**



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture

**PROPOSITION DE LOI  
RELATIVE À L'ÉQUILIBRE  
TERRITORIAL ET À LA  
VITALITÉ DE LA  
DÉMOCRATIE LOCALE**

**PROPOSITION DE LOI  
RELATIVE À L'ÉQUILIBRE  
TERRITORIAL ET À LA  
VITALITÉ DE LA  
DÉMOCRATIE LOCALE**

**TITRE I<sup>ER</sup>  
CRÉER UNE AGENCE  
NATIONALE POUR LA  
COHÉSION DES TERRITOIRES**

**TITRE I<sup>ER</sup>  
CRÉER UNE AGENCE  
NATIONALE POUR LA  
COHÉSION DES TERRITOIRES**

**Article 1<sup>er</sup>**

Il est créé un établissement public national à caractère industriel et commercial dénommé « Agence nationale pour la cohésion des territoires ».

**Article 1<sup>er</sup>**

Il est créé un établissement public national à caractère industriel et commercial dénommé « Agence nationale pour la cohésion des territoires ».

Cet établissement a pour mission de contribuer au développement économique et social des territoires ruraux et périurbains, en apportant un concours humain et financier aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux organismes publics ou privés qui y conduisent des opérations tendant :

Cet établissement a pour mission de contribuer au développement économique et social durable des territoires ruraux et périurbains, en apportant un concours humain et financier aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux organismes publics ou privés qui y conduisent des opérations tendant :

1° Au maintien et au développement des services publics ;

1° Au maintien et au développement des services publics ;

2° Au développement des infrastructures ferroviaires et routières, ainsi qu'au développement des services de transport ;

2° Au développement des infrastructures ferroviaires et routières, ainsi qu'au développement des services de transport ;

3° Au développement des réseaux et services de communications électroniques ;

3° Au développement des réseaux et services de communications électroniques ;

4° Au développement de l'offre de soins ;

4° Au développement de l'offre de soins ;

5° (nouveau) À la revitalisation des centres-villes et

①

②

③

④

⑤

⑥

⑦

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

L'agence peut également apporter son concours humain ou financier à tout projet dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Les concours humains et financiers apportés par l'agence aux collectivités territoriales et à leurs groupements tiennent compte de leur situation financière, de leur effort fiscal et de la richesse de leur territoire.

**Article 2**

Le champ d'intervention de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires est constitué du territoire des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre éligibles à la dotation mentionnée à l'article L. 2334-32 du code général des collectivités territoriales.

centres-bourgs :

6° (nouveau) À la transition écologique des territoires.

**Amdt COM-61**

L'agence peut également apporter son concours humain ou financier à tout projet dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Les concours humains et financiers apportés par l'agence aux collectivités territoriales et à leurs groupements tiennent compte de leur situation financière, de leur effort fiscal et de la richesse de leur territoire.

**Article 2**

Le champ d'intervention de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires est constitué du territoire des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre éligibles à la dotation mentionnée à l'article L. 2334-32 du code général des collectivités territoriales.

Le représentant de l'État dans la région et le représentant de l'État dans le département veillent à la cohérence et à la complémentarité des actions de l'agence avec celles conduites par les administrations et autres établissements publics de l'État, notamment à l'égard des collectivités territoriales.

L'Agence nationale pour la cohésion des territoires et les collectivités territoriales coordonnent leurs actions dans les domaines d'intérêt commun, notamment à travers la conférence territoriale de l'action publique prévue à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales et la commission prévue à l'article L. 2334-37 du même code. L'agence prend en compte les schémas mentionnés aux articles L. 4251-1 et L. 4251-13 dudit code.

Un établissement public de l'État disposant d'une compétence

⑧

⑨

⑩

①

②

③

④

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

connexe ou complémentaire à celle de l'agence peut y être rattaché à la demande des deux tiers des membres de son conseil d'administration et après avis de l'agence, afin de mettre en commun des services et moyens.

**Amdt COM-62**

**Article 3**

L'Agence nationale pour la cohésion des territoires est habilitée à créer ou à céder des filiales, à acquérir, à étendre ou à céder des participations dans des sociétés, groupements ou organismes actifs dans les domaines énumérés aux 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> et concourant au développement économique et social des territoires ruraux et périurbains.

**Article 3**

L'Agence nationale pour la cohésion des territoires est habilitée à créer ou à céder des filiales, à acquérir, à étendre ou à céder des participations dans des sociétés, groupements ou organismes actifs dans les domaines énumérés aux 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> et concourant au développement économique et social des territoires ruraux et périurbains.

**Article 4**

~~L'Agence nationale pour la cohésion des territoires est habilitée à entreprendre des actions concourant à promouvoir l'expertise française en matière d'aménagement et de développement équilibré des territoires. À ce titre, elle est habilitée à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'accords de coopération internationale et à réaliser des prestations de services rémunérées.~~

**Article 4  
(Supprimé)**

**Amdt COM-63**

**Article 5**

L'Agence nationale pour la cohésion des territoires est administrée par un conseil d'administration composé en nombre égal, d'une part, de représentants de l'État, d'autre part, de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements.

**Article 5**

L'Agence nationale pour la cohésion des territoires est administrée par un conseil d'administration composé en nombre égal, d'une part, de représentants de l'État, d'autre part, de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements et de deux députés et deux sénateurs.

Le conseil d'administration doit être composé de manière à ce que l'écart entre, d'une part, le nombre d'hommes et, d'autre part, le nombre de femmes ne soit pas supérieur à un. Lorsqu'un organisme est appelé à désigner plus d'un membre du conseil, il procède à des désignations de telle sorte que l'écart entre le

①

②

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

nombre des hommes désignés, d'une part, et le nombre des femmes désignées, d'autre part, ne soit pas supérieur à un.

**Amdt COM-65**

Le représentant de l'État dans le département est le délégué territorial de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires. Il peut subdéléguer ses attributions ou sa signature dans des conditions définies par décret.

Le représentant de l'État dans le département est le délégué territorial de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires. Il peut subdéléguer ses attributions ou sa signature dans des conditions définies par décret.

③

**Article 6**

Les recettes de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires sont constituées par :

**Article 6**

Les recettes de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires sont constituées par :

①

1° Les subventions de l'État ;

1° Les subventions de l'État ;

②

2° Les subventions de la Caisse des dépôts et consignations ;

2° Les subventions de la Caisse des dépôts et consignations ;

③

3° Le produit des emprunts qu'elle est autorisée à contracter, dans la limite d'un plafond fixé par décret ;

3° Le produit des emprunts qu'elle est autorisée à contracter, dans la limite d'un plafond fixé par décret ;

④

4° La rémunération des prestations de service de l'agence, les produits financiers, les produits de la gestion des biens entrés dans son patrimoine et le produit de la vente des biens et droits mobiliers et immobiliers ;

4° La rémunération des prestations de service de l'agence, les produits financiers, les produits de la gestion des biens entrés dans son patrimoine et le produit de la vente des biens et droits mobiliers et immobiliers ;

⑤

5° Les dividendes et autres produits de participations ;

5° Les dividendes et autres produits de participations ;

⑥

6° Les dons et legs-

6° Les dons et legs ;

⑦

7° (nouveau) D'une manière générale, toutes les recettes autorisées par les lois et règlements.

⑧

**Amdt COM-64**

**Article 7**

Un décret en Conseil d'État détermine l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires.

**Article 7**

Un décret en Conseil d'État détermine l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires.

**TITRE II**

**DÉMOCRATISER L'ACTION  
PUBLIQUE LOCALE ET EN**

**TITRE II**

**DÉMOCRATISER L'ACTION  
PUBLIQUE LOCALE ET EN**



**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

**RENFORCER L'EFFICACITÉ**

**RENFORCER L'EFFICACITÉ**

CHAPITRE I<sup>ER</sup>

CHAPITRE I<sup>ER</sup>

**Conforter la commune, cellule de  
base de la démocratie locale**

**Conforter la commune, cellule de  
base de la démocratie locale**

**Article 8**

**Article 8  
(Supprimé)**

**Amdt COM-17**

**Code général des collectivités  
territoriales**

*Art. L. 5211-6-2.* – Par  
dérogation aux articles L. 5211-6 et  
L. 5211-6-1, entre  
deux renouvellements généraux des  
conseils municipaux :

.....

1<sup>o</sup> *bis* En cas de fusion  
d'établissements publics de  
coopération intercommunale à  
fiscalité propre ou d'extension du  
périmètre d'un établissement public  
de coopération intercommunale à  
fiscalité propre, lorsque le périmètre  
issu de la fusion ou de l'extension de  
périmètre comprend une commune  
nouvelle qui a été créée après le  
dernier renouvellement général des  
conseils municipaux et que le nombre  
de sièges de conseillers  
communautaires qui lui sont attribués  
en application de l'article L. 5211-6-1  
est inférieur au nombre des anciennes  
communes qui ont constitué la  
commune nouvelle, il est procédé,  
jusqu'au prochain renouvellement du  
conseil municipal, à l'attribution au  
bénéfice de la commune nouvelle  
d'un nombre de sièges  
supplémentaires lui permettant  
d'assurer la représentation de chacune  
des anciennes communes.

~~Le premier alinéa du 1<sup>o</sup> *bis* de  
l'article L. 5211-6-2 du code général  
des collectivités territoriales est ainsi  
rédigé :~~

~~« 1<sup>o</sup> *bis* Lorsqu'une commune  
nouvelle est membre d'un  
établissement public de coopération  
intercommunale et que le nombre de  
sièges de conseillers communautaires  
qui lui sont attribués en application de  
l'article L. 5211-6-1 est inférieur au  
nombre des anciennes communes qui  
l'ont constituée, la commune nouvelle  
se voit attribuer, jusqu'au deuxième  
renouvellement général de son conseil  
municipal, un nombre de sièges  
supplémentaires lui permettant  
d'assurer la représentation de chacune  
des anciennes communes. Entre le  
deuxième et le troisième  
renouvellement général de son conseil  
municipal, elle se voit attribuer, le cas  
échéant, un nombre de sièges  
supplémentaires suffisant pour porter  
le nombre total de ses conseillers  
communautaires à la moitié du  
nombre des anciennes communes.~~

~~« Le premier alinéa du présent  
1<sup>o</sup> *bis* reste applicable à une  
commune nouvelle étendue à une ou  
plusieurs communes, sans que cette  
extension en prolonge la durée  
d'application ; ».~~

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture

Article 9

Après la sous-section 1 de la section 5 du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, est insérée une sous-section 1 *bis* ainsi rédigée :

« *Sous-section 1 bis*

« *Exercice territorialisé de compétences*

« *Art. L. 5211-17-1. –*

L'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut définir des territoires d'exercice d'une ou de plusieurs compétences, dénommés pôles territoriaux.

« Il en détermine le périmètre. Un pôle territorial regroupe plusieurs communes membres contiguës.

« *Art. L. 5211-17-2. –* Les conseillers communautaires élus dans le périmètre de chaque pôle territorial forment une commission qui est consultée par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sur les modalités d'exercice des compétences, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-17-3, et leur modification ainsi que sur tout sujet d'intérêt du pôle.

« La commission peut adresser à l'organe délibérant de l'établissement public toute proposition relevant de sa compétence.

« *Art. L. 5211-17-3. –*

L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre fixe, sur la proposition de son président et après avis de la commission prévue à l'article L. 5211-17-2, les modalités d'exercice des compétences mentionnées à l'article L. 5211-17-1 adaptées aux caractéristiques du territoire concerné.

« Pour cet exercice, le

Article 9

Après la sous-section 1 de la section 5 du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, est insérée une sous-section 1 *bis* ainsi rédigée :

« *Sous-section 1 bis*

« *Exercice territorialisé de compétences*

« *Art. L. 5211-17-1. –*

L'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut définir des territoires d'exercice d'une ou de plusieurs compétences, dénommés pôles territoriaux.

« Il en détermine le périmètre. Un pôle territorial regroupe plusieurs communes membres contiguës.

« *Art. L. 5211-17-2. –* Les conseillers communautaires élus dans le périmètre de chaque pôle territorial forment une commission qui est consultée par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sur les modalités d'exercice des compétences, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-17-3, et leur modification ainsi que sur tout sujet d'intérêt du pôle.

« La commission peut adresser à l'organe délibérant de l'établissement public toute proposition relevant de sa compétence.

« *Art. L. 5211-17-3. –*

L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre fixe, sur la proposition de son président et après avis de la commission prévue à l'article L. 5211-17-2, les modalités d'exercice des compétences mentionnées à l'article L. 5211-17-1 adaptées aux caractéristiques du territoire concerné.

« Pour cet exercice, le

①

②

③

④

⑤

⑥

⑦

⑧

⑨

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

président de l'organe délibérant de l'établissement public peut déléguer une partie de ses fonctions à l'un des conseillers communautaires élus dans le périmètre et désigné, sur sa proposition, après consultation de la commission prévue à l'article L. 5211-17-2, par l'organe délibérant.

« Le conseiller désigné rend compte à l'organe délibérant de l'exercice de la délégation.

« Art. L. 5211-17-4. – Les périmètres des pôles territoriaux définis pour l'exercice d'une compétence selon les modalités prévues à l'article L. 5211-17-1 s'appliquent à l'ensemble des compétences exercées selon les mêmes modalités. »

Article 10

Après l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5211-19-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 5211-19-1. – Des communes ~~contigües~~ peuvent, par délibérations concordantes, se retirer d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour constituer un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, sous réserve ~~du respect des objectifs mentionnés aux I et II de l'article L. 5210-1-1 et de la prise en compte des orientations définies au III du même article.~~

« Le représentant de l'État dans le département ~~saisit pour avis~~ l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont souhaite se retirer les communes mentionnées au premier ~~alinéa, ainsi que les conseils municipaux des communes membres de cet établissement, qui, à compter~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

président de l'organe délibérant de l'établissement public peut déléguer une partie de ses fonctions à l'un des conseillers communautaires élus dans le périmètre et désigné, sur sa proposition, après consultation de la commission prévue à l'article L. 5211-17-2, par l'organe délibérant.

« Le conseiller désigné rend compte à l'organe délibérant de l'exercice de la délégation. ⑩

« Art. L. 5211-17-4. – Les périmètres des pôles territoriaux définis pour l'exercice d'une compétence selon les modalités prévues à l'article L. 5211-17-1 s'appliquent à l'ensemble des compétences exercées selon les mêmes modalités. » ⑪

Article 10

Après l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5211-19-1 ainsi rédigé : ①

« Art. L. 5211-19-1. – Des communes formant un territoire d'un seul tenant et sans enclave peuvent, par délibérations concordantes de leurs conseils municipaux, se retirer d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour constituer un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, sous réserve de ne pas créer d'enclave ou de discontinuité territoriale dans le périmètre d'un tel établissement et de respecter les seuils de population définis au 1° du III de l'article L. 5211-45-1. Ces délibérations définissent le périmètre du nouvel établissement, la catégorie à laquelle il appartient et ses statuts. ②

« Le représentant de l'État dans le département notifie ces délibérations à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont souhaite se retirer les communes mentionnées au premier alinéa du présent article, ainsi qu'aux conseils municipaux des communes ③

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

~~de la date de leur saisine, disposent d'un délai d'un mois pour se prononcer sur le retrait envisagé. S'il n'a pas été rendu à l'expiration de ce délai, l'avis est réputé positif.~~

« En cas de désaccord avec ce retrait, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ~~chaque~~ de ses communes membres ~~ou le représentant de l'État dans le département~~ peut saisir la commission départementale de la coopération intercommunale dans un délai d'un mois à compter de la dernière délibération ~~intervenue en application du premier alinéa.~~

~~« En cas de saisine de la commission départementale de la coopération intercommunale dans le délai précité, celle-ci dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer. Dans ce cas, le retrait prévu au premier alinéa n'intervient que si la commission ne s'y est pas opposée à la majorité des deux tiers de ses membres. S'il n'a pas été rendu à l'expiration du délai d'un mois, l'avis de la commission est réputé positif.~~

« Le retrait s'effectue dans les conditions fixées à l'article L. 5211-25-1. Il vaut réduction du périmètre des syndicats mixtes dont l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est membre dans les conditions fixées au troisième alinéa de l'article L. 5211-19. »

**Article 11**

membres de cet établissement.

« En cas de désaccord avec ce retrait, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou l'une de ses communes membres peut saisir la commission départementale de la coopération intercommunale dans un délai d'un mois à compter de la notification prévue au deuxième alinéa du présent article. Le représentant de l'État dans le département dispose de la même faculté dans un délai d'un mois à compter de la dernière délibération mentionnée au premier alinéa. La commission dispose d'un délai d'un mois à compter de sa première saisine pour se prononcer.

« Sauf si la commission s'y est opposée à la majorité des deux tiers de ses membres dans le délai imparti, le représentant de l'État dans le département constate par arrêté le retrait prévu au même premier alinéa, ainsi que la création du nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

**Amdt COM-46**

« Le retrait s'effectue dans les conditions fixées à l'article L. 5211-25-1. Il vaut réduction du périmètre des syndicats mixtes dont l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est membre dans les conditions fixées au troisième alinéa de l'article L. 5211-19. »

**Article 11**

*Art. L. 5211-18. – I. – Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5215-40, le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale peut être ultérieurement étendu, par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés, par adjonction de communes nouvelles :*

1° Soit à la demande des

④

⑤

⑥

**Dispositions en vigueur**

conseils municipaux des communes nouvelles. La modification est alors subordonnée à l'accord de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ;

2° Soit sur l'initiative de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. La modification est alors subordonnée à l'accord du ou des conseils municipaux dont l'admission est envisagée ;

3° Soit sur l'initiative du représentant de l'État. La modification est alors subordonnée à l'accord de l'organe délibérant et des conseils municipaux dont l'admission est envisagée.

Dans les trois cas, à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale au maire de chacune des communes membres, le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur l'admission de la nouvelle commune, dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable. Les mêmes règles s'appliquent pour les conseils municipaux des communes dont l'admission est envisagée. Dans les cas visés aux 1° et 3°, l'organe délibérant dispose d'un délai de trois mois à compter de la réception de la demande.

.....  
*Art. L. 5211-19.* – Une commune peut se retirer de l'établissement public de coopération intercommunale, sauf s'il s'agit d'une communauté urbaine ou d'une métropole, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1, avec le consentement de l'organe délibérant de l'établissement. A défaut d'accord entre l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et le conseil municipal concerné sur la répartition

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

I (nouveau). – La première phrase du 3° du I de l'article L. 5211-18 et l'avant-dernier alinéa de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales sont complétés par les mots : « , après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale ».

①

**Dispositions en vigueur**

des biens ou du produit de leur réalisation et du solde de l'encours de la dette visés au 2° de l'article L. 5211-25-1, cette répartition est fixée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés. Cet arrêté est pris dans un délai de six mois suivant la saisine du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'une des communes concernées.

Le retrait est subordonné à l'accord des conseils municipaux exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant au maire pour se prononcer sur le retrait envisagé. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée défavorable.

Lorsque la commune se retire d'un établissement public de coopération intercommunale membre d'un syndicat mixte, ce retrait entraîne la réduction du périmètre du syndicat mixte. Les conditions financières et patrimoniales du retrait de la commune sont déterminées par délibérations concordantes du conseil municipal de la commune et des organes délibérants du syndicat mixte et de l'établissement public de coopération intercommunale. A défaut d'accord, ces conditions sont arrêtées par le représentant de l'État.

La décision de retrait est prise par le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés.

Lorsque le retrait de la commune est réalisé en cours d'année, l'établissement public de coopération intercommunale dont elle était membre antérieurement verse à cette commune l'intégralité des produits de la fiscalité qu'il continue de percevoir dans le périmètre de cette commune après la prise d'effet du retrait de la commune. Ces produits sont calculés sur la base des délibérations fiscales prises par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

**Dispositions en vigueur**

intercommunale applicables l'année du retrait de la commune, déduction faite, le cas échéant, des montants versés par l'établissement en application du III de l'article 1609 *quinquies* C et des V et VI de l'article 1609 *nonies* C. Ce reversement constitue une dépense obligatoire pour l'établissement public de coopération intercommunale.

*Art. L. 5210-1-1. – I. – Dans chaque département, il est établi, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et d'un état des lieux de la répartition des compétences des groupements existants et de leur exercice, un schéma départemental de coopération intercommunale prévoyant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales.*

III. – Le schéma prend en compte les orientations suivantes :

1° La constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à

**Texte de la proposition de loi**

~~Le IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :~~

~~1° La dernière phrase du quatrième alinéa est supprimée ;~~

~~2° Le dernier alinéa est supprimé.~~

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

II (nouveau). – La sous-section 2 de la section 8 du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est complétée par un article L. 5211-45-1 tel qu'il résulte du III du présent article.

III (nouveau). –  
L'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales devient L. 5211-45-1 et est ainsi modifié :

1° Les I, II et IV sont abrogés ;

*(Alinéa supprimé)*

*(Alinéa supprimé)*

2° Le premier alinéa du III est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« III. – Les propositions, observations et avis de la commission départementale de la coopération intercommunale tiennent compte des objectifs et orientations suivants :

« 1° A La couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération

②

③

④

⑤

⑥

⑦

## Dispositions en vigueur

fiscalité propre regroupant au moins 15 000 habitants ; toutefois, ce seuil est adapté, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que pour les projets d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre :

a) Dont la densité démographique est inférieure à la moitié de la densité nationale, au sein d'un département dont la densité démographique est inférieure à la densité nationale ; le seuil démographique applicable est alors déterminé en pondérant le nombre de 15 000 habitants par le rapport entre la densité démographique du département auquel appartiennent la majorité des communes du périmètre et la densité nationale ;

b) Dont la densité démographique est inférieure à 30 % de la densité nationale ;

c) Comprenant une moitié au moins de communes situées dans une zone de montagne délimitée en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ou regroupant toutes les communes composant un territoire insulaire ;

d) Ou incluant la totalité d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 12 000 habitants issu d'une fusion intervenue entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et la date de publication de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

Pour l'application du présent 1°, la population à prendre en compte est la population municipale authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, la densité nationale est déterminée en divisant la somme des populations municipales des départements de métropole et d'outre-mer et des collectivités

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales, sous réserve des exceptions prévues par la loi ; »



**Dispositions en vigueur**

territoriales exerçant les compétences départementales par la somme des superficies de ces mêmes départements et collectivités territoriales, et la densité démographique d'un département, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou d'un projet de périmètre d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est déterminée en divisant la somme des populations municipales authentifiées des communes qui le composent par la somme des superficies de ces communes.

.....  
V. – Sur le territoire des îles maritimes composées d'une seule commune, les schémas départementaux de coopération intercommunale ne sont pas dans l'obligation de prévoir la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

VI. – Par dérogation au principe de continuité du territoire et à la condition de respecter le 2° du III, une commune enclavée dans un département différent de celui auquel elle est administrativement rattachée peut appartenir à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le siège est fixé dans son département de rattachement.

VII. – Dans les départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris, telle que définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques, regroupent plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave formant un ensemble d'au moins 200 000 habitants. Toutefois, il peut être dérogé à ce seuil démographique par le représentant de l'État dans le département pour tenir compte des caractéristiques de certains espaces, en prenant en compte des particularités de la géographie physique, le nombre de communes

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

3° Au V, les mots : « les schémas départementaux de coopération intercommunale ne sont pas dans l'obligation de prévoir » sont remplacés par les mots : « il peut être dérogé au principe de ».

⑧

**Dispositions en vigueur**

membres, la densité de population ou la superficie des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés.

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

IV (nouveau). – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au II de l'article L. 1111-10, au b du 1° du I de l'article L. 2336-3 et au premier alinéa du I de l'article L. 5210-1-2, la référence : « L. 5210-1-1 » est remplacée par la référence : « L. 5211-45-1 » ;

2° Le premier alinéa de l'article L. 5111-6 est ainsi modifié :

a) Les mots : « avec le schéma départemental de coopération intercommunale mentionné à l'article L. 5210-1-1 ou » sont supprimés ;

b) Les mots : « du même article L. 5210-1-1 » sont remplacés par les mots : « de l'article L. 5211-45-1 » ;

3° Au dernier alinéa du I de l'article L. 5211-41-3 et au dernier alinéa du I de l'article L. 5212-27, les mots : « prévus aux I et II de l'article L. 5210-1-1 et des orientations définies au III du même article » sont remplacés par les mots : « et orientations prévus au III de l'article L. 5211-45-1 » ;

4° À la sixième phrase du premier alinéa de l'article L. 5211-45, les mots : « qui diffère des propositions du schéma départemental de la coopération intercommunale prévu à l'article L. 5210-1-1 » sont supprimés.

V (nouveau). – À la dernière phrase du second alinéa du I de l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme et au dernier alinéa du A du II de l'article 1465 A du code général des impôts, la référence : « L. 5210-1-1 » est remplacée par la référence : « L. 5211-45-1 ».

⑨

⑩

⑪

⑫

⑬

⑭

⑮

⑯

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

**Amdt COM-47**

**Code électoral**

**Article 11 bis (nouveau)**

*Art. L. 238.* – Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux.

Toute personne qui s'est portée candidate et a été élue dans plusieurs circonscriptions électorales municipales le même jour perd de plein droit ses mandats de conseiller municipal.

Tout membre d'un conseil municipal élu postérieurement conseiller dans une autre circonscription électorale municipale cesse d'appartenir au premier conseil municipal.

Dans les communes de plus de 500 habitants, le nombre des ascendants et descendants, frères et sœurs, qui peuvent être simultanément membres du même conseil municipal est limité à deux.

Toutefois, dans les communes où les membres des conseils municipaux sont élus par secteur, les personnes mentionnées au quatrième alinéa ci-dessus peuvent être membres d'un même conseil municipal lorsqu'elles ont été élues dans des secteurs électoraux différents.

L'ordre du tableau est applicable aux cas prévus au quatrième alinéa ci-dessus.

*Art. L. 255-2.* – Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription électorale.

*Art. L. 255-3.* – Les candidats peuvent se présenter de façon isolée ou groupée. Seuls peuvent se présenter au second tour de scrutin les candidats présents au premier tour, sauf si le nombre de candidats au premier tour est inférieur au nombre de sièges à pourvoir.

*Art. L. 255-4.* – Une

Le code électoral est ainsi modifié :

1° Les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 238 sont ainsi rédigés :

« Un délai de dix jours, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, est accordé au conseiller municipal élu dans plusieurs communes pour faire sa déclaration d'option. Cette déclaration est adressée aux préfets des départements intéressés.

« Si, dans ce délai, le conseiller élu n'a pas fait connaître son option, il fait partie de droit du conseil de la commune où le nombre des électeurs est le moins élevé. » ;

2° Les articles L. 255-2 à L. 255-4 sont abrogés ;

①

②

③

④

⑤

**Dispositions en vigueur**

déclaration de candidature est obligatoire au premier tour du scrutin pour tous les candidats et, au second tour, pour les candidats qui ne se sont pas présentés au premier tour.

Elle est déposée à la préfecture ou à la sous-préfecture au plus tard :

1° Pour le premier tour, le troisième jeudi qui précède le jour du scrutin, à 18 heures ;

2° Pour le second tour, le cas échéant, le mardi qui suit le premier tour, à 18 heures.

Il en est délivré récépissé.

La déclaration de candidature indique expressément les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession du candidat et comporte sa signature. En cas de candidature groupée, chaque candidat appose, à la suite de sa signature, la mention manuscrite suivante : “ La présente signature marque mon consentement à me porter candidat à l’élection municipale dans la candidature groupée menée par (indication des nom et prénoms du candidat mandaté pour mener la candidature groupée). ”

Cette déclaration est assortie de la copie d’un justificatif d’identité du candidat et des documents officiels qui justifient qu’il satisfait aux conditions d’éligibilité prévues aux deux premiers alinéas de l’article L. 228.

Le récépissé ne peut être délivré que si les conditions énumérées au présent article sont remplies et si les documents officiels prévus au septième alinéa du présent article établissent que le candidat satisfait aux conditions d’éligibilité prévues aux deux premiers alinéas de l’article L. 228.

En cas de refus de délivrance du récépissé, le candidat dispose de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif, qui statue en premier et dernier ressort dans les trois jours du dépôt de la requête.

Faute pour le tribunal

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

## Dispositions en vigueur

administratif d'avoir statué dans ce délai, le récépissé est délivré.

*Art. L. 429.* – Par dérogation aux articles L. 252, L. 253, L. 255, L. 255-2 à L. 255-4, L. 256, L. 257 et aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 258, les conseillers municipaux des communes visées au chapitre II du titre IV du livre I<sup>er</sup> sont élus au scrutin de liste avec représentation proportionnelle, sans panachage ni vote préférentiel et dans les conditions prévues aux articles L. 430 à L. 436.

### Code général des collectivités territoriales

*Art. L. 1111-10.* – I. – Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande.

Il peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les associations syndicales autorisées.

## Texte de la proposition de loi

### CHAPITRE II

#### Affermir le département dans sa mission de garant de la solidarité territoriale

##### Article 12

~~Au second alinéa de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, les mots : « en milieu rural » et les mots : « réalisés par les associations syndicales autorisées » sont supprimés.~~

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

3° À l'article L. 429, les références : « L. 255-2 à L. 255-4, » sont supprimées.

**Amdt COM-59**

### CHAPITRE II

#### Affermir le département dans sa mission de garant de la solidarité territoriale

##### Article 12

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le second alinéa du I de l'article L. 1111-10 est ainsi modifié :

a) (nouveau) Après les mots : « en milieu rural », sont insérés les mots : « ou dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville » ;

b) (nouveau) Le mot : « réalisés » est remplacé par le mot :

⑥

①

②

③

④

**Dispositions en vigueur**

*Art. L. 1511-2. – I. –* Sous réserve des articles L. 1511-3, L. 1511-7 et L. 1511-8, du titre V du livre II de la deuxième partie et du titre III du livre II de la troisième partie, le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. Dans le cadre d'une convention passée avec la région, la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région.

Ces aides revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché.

Le conseil régional peut déléguer l'octroi de tout ou partie des aides à la métropole de Lyon, aux communes et à leurs groupements, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8. Il peut déléguer la gestion de tout ou partie des aides à des établissements publics ou à la société mentionnée à l'article 6 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement.

Les aides accordées sur le fondement du présent I ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques.

II. – Lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, le conseil régional peut accorder des aides à des entreprises en difficulté. Les modalités de versement des aides et les mesures qui en sont la contrepartie font l'objet d'une convention entre la région et l'entreprise. En cas de reprise de l'activité ou de retour à meilleure fortune, la convention peut prévoir le remboursement de tout ou partie des aides de la région. La métropole de Lyon, les communes et

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

« réalisées » :

c) (nouveau) Sont ajoutés les mots : « et constituées d'office » :

⑤

2° (nouveau) À la première phrase du troisième alinéa du I de l'article L. 1511-2, après les mots : « tout ou partie des aides », sont insérés les mots : « aux départements, ».

⑥

**Amdt COM-48 rect. bis**

## Dispositions en vigueur

leurs groupements peuvent participer au financement des aides dans le cadre d'une convention passée avec la région.

*Art. L. 3232-1-1.* – Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat une assistance technique dans des conditions déterminées par convention.

Le département peut déléguer ces missions d'assistance technique à un syndicat mixte constitué en application de l'article L. 5721-2 dont il est membre.

Dans les départements d'outre-mer, cette mise à disposition est exercée, dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, par les offices de l'eau prévus à l'article L. 213-13 du code de l'environnement.

En Corse, les missions d'assistance technique prévues au premier alinéa du présent article peuvent être exercées par la collectivité territoriale de Corse ou par l'un de ses établissements publics.

Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article, notamment les critères de détermination des communes et des établissements visés au premier alinéa et les conditions de rémunération de cette mise à disposition. Les critères précités tiennent compte des

## Texte de la proposition de loi

### Article 13

~~Au premier alinéa de l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales, les mots : « dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat » sont supprimés.~~

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

### Article 13

*(Supprimé)*

Amdt COM-49

## Dispositions en vigueur

contraintes spécifiques des communes et établissements mentionnés au même premier alinéa situés en zone de montagne.

*Art. L. 3232-1-2.* – Par dérogation à l'article L. 1511-2, le département peut, par convention avec la région et en complément de celle-ci, participer, par des subventions, au financement d'aides accordées par la région en faveur d'organisations de producteurs au sens des articles L. 551-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime et d'entreprises exerçant une activité de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche. Ces aides du département ont pour objet de permettre à ces organisations et à ces entreprises d'acquérir, de moderniser ou d'améliorer l'équipement nécessaire à la production, à la transformation, au stockage ou à la commercialisation de

## Texte de la proposition de loi

### Article 14

L'article L. 3231-7 du code général des collectivités territoriales est rétabli dans la rédaction suivante :

« *Art. L. 3231-7.* – Le département peut détenir des participations au capital de sociétés publiques locales et de sociétés d'économie mixte exerçant des activités d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Il peut également détenir des participations au capital de sociétés publiques locales d'aménagement ou de sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national mentionnées à l'article L. 327-1 du même code. »

### Article 15

~~Le premier alinéa de~~ l'article L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

<sup>4°</sup> À la première phrase, les mots : « et en complément de celle-ci » et les mots : « accordées par la région » sont supprimés ;

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

### Article 14

L'article L. 3231-7 du code général des collectivités territoriales est rétabli dans la rédaction suivante :

« *Art. L. 3231-7.* – Le département peut détenir des participations au capital de sociétés publiques locales et de sociétés d'économie mixte exerçant des activités d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Il peut également détenir des participations au capital de sociétés publiques locales d'aménagement ou de sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national mentionnées à l'article L. 327-1 du même code, ou adhérer à des syndicats mixtes ayant le même objet. »

**Amdt COM-22 rect**

### Article 15

L'article L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est ainsi modifié :

a) À la première phrase, les mots : « et en complément de celle-ci », les mots : « , par des subventions, » et les mots : « accordées par la région » sont supprimés ;

①

②

①

②

③



## Dispositions en vigueur

leurs produits, ou de mettre en œuvre des mesures en faveur de l'environnement.

Ces aides s'inscrivent dans un programme de développement rural et régional ou dans un régime d'aides existant au sens du droit européen, notifié ou exempté de notification.

## Texte de la proposition de loi

<sup>2</sup> La seconde phrase est supprimée-

### Article 16

L'article L. 3211-1-1 du code général des collectivités territoriales est rétabli dans la rédaction suivante :

« *Art. L. 3211-1-1. – I. – Le département élabore un schéma départemental de la solidarité territoriale sur son territoire.*

« Ce schéma définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions destiné à permettre un développement équilibré du territoire départemental et une répartition des équipements de proximité.

« II. – Un projet de schéma est élaboré par le président du conseil départemental. Il est soumis pour avis aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre du département, qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. S'il n'a pas été rendu à l'expiration de ce délai, l'avis est réputé favorable. Au vu de ces avis, le schéma est adopté par le conseil départemental.

« ~~La mise en œuvre des actions inscrites au schéma donne lieu~~

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

b) (nouveau) À la même première phrase, après le mot : « maritime », sont insérés les mots : « d'organisations professionnelles de la pêche maritime et des élevages marins et d'organisations interprofessionnelles de la conchyliculture au sens respectivement des articles L. 912-1 et L. 912-6 du même code. » :

c) La seconde phrase est supprimée ;

2° (nouveau) Au second alinéa, après le mot : « régional », sont insérés les mots : « , dans le cadre d'un programme opérationnel de mise en œuvre des fonds européens lié à la pêche et aux affaires maritimes ».

### Amdt COM-51

### Article 16

L'article L. 3211-1-1 du code général des collectivités territoriales est rétabli dans la rédaction suivante :

« *Art. L. 3211-1-1. – I. – Le département élabore un schéma départemental de la solidarité territoriale sur son territoire.*

« Ce schéma définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions destiné à permettre un développement équilibré du territoire départemental et une répartition des équipements de proximité.

« II. – Un projet de schéma est élaboré par le président du conseil départemental. Il est soumis pour avis aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre du département, qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. S'il n'a pas été rendu à l'expiration de ce délai, l'avis est réputé favorable. Au vu de ces avis, le schéma est adopté par le conseil départemental.

« Le schéma est mis en œuvre, le cas échéant, par voie de

④

⑤

⑥

①

②

③

④

⑤

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

~~à une convention conclue entre le département, les communes et groupements de collectivités territoriales intéressés ainsi que les organismes publics et privés concernés et les associations d'usagers des services au public dans le département. Les parties à la convention s'engagent à mettre en œuvre, chacune dans la limite de ses compétences, les actions programmées.~~

« III. – Le schéma peut être révisé sur proposition du conseil départemental ou de son président. La procédure de révision est celle prévue au II pour l'élaboration du schéma. ~~La convention conclue pour la mise en œuvre des actions inscrites au schéma est modifiée pour tenir compte de sa révision.~~

« IV. – Dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils départementaux, le président du conseil départemental présente à celui-ci un bilan de la mise en œuvre du schéma. Le conseil délibère et peut décider le maintien en vigueur du schéma départemental de la solidarité territoriale ou sa révision partielle ou totale.

~~« V. – Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article. »~~

CHAPITRE III

**Poursuivre la décentralisation en  
faveur de la région**

**Article 17**

I. – L'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

*Art. L. 4211-1.* – La région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'État, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région par :

1° Toutes études intéressant le développement régional ;

2° Toutes propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser

convention.

« III. – Le schéma peut être révisé sur proposition du conseil départemental ou de son président. La procédure de révision est celle prévue au II pour l'élaboration du schéma. ⑥

« IV. – Dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils départementaux, le président du conseil départemental présente à celui-ci un bilan de la mise en œuvre du schéma. Le conseil délibère et peut décider le maintien en vigueur du schéma départemental de la solidarité territoriale ou sa révision partielle ou totale. ⑦

« V. – **(Supprimé)** ». ⑧

**Amdt COM-52**

CHAPITRE III

**Poursuivre la décentralisation en  
faveur de la région**

**Article 17**

I. – L'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié : ①

**Dispositions en vigueur**

par les collectivités publiques ;

3° La participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct ;

4° La réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, de groupements de collectivités locales, d'autres établissements publics ou de l'État ;

4° *bis* Le financement des voies et des axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional et sont identifiés par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu aux articles L. 4251-1 et suivants ;

.....

**Code du travail**

*Art. L. 5311-3.* – La région participe à la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire, dans les conditions prévues

**Texte de la proposition de loi**

1° Après le 2°, sont insérés ~~deux alinéas~~ ainsi rédigés :

« 2° *bis* La conduite de la politique régionale d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle des jeunes et des adultes dans les conditions définies à l'article L. 6121-1 du code du travail, y compris par la conclusion des conventions prévues à l'article L. 6232-1 du même code pour la création des centres de formation d'apprentis ;

« 2° *ter* La coordination des acteurs du service public de l'emploi, dans les conditions définies à l'article L. 5311-3 dudit code ; »

2° Le 4° *bis* est complété par les mots : « du présent code ».

II. – Le code du travail est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa de l'article L. 5311-3 est ~~remplacé par deux alinéas~~ ainsi rédigés :

« Sous réserve des missions incombant à l'État, la région assure la coordination des acteurs du service public de l'emploi. ~~Elle met en œuvre la gestion prévisionnelle territoriale~~

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

1° Après le 2°, sont insérés des 2° *bis* et 2° *ter* ainsi rédigés :

« 2° *bis* La conduite de la politique régionale d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle des jeunes et des adultes dans les conditions définies à l'article L. 6121-1 du code du travail, y compris par la conclusion des conventions prévues à l'article L. 6232-1 du même code pour la création des centres de formation d'apprentis ;

« 2° *ter* La coordination des acteurs du service public de l'emploi, dans les conditions définies à l'article L. 5311-3 dudit code ; »

2° Le 4° *bis* est complété par les mots : « du présent code ».

II. – Le code du travail est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa de l'article L. 5311-3 est ainsi rédigé :

« Sous réserve des missions incombant à l'État, la région assure la coordination des acteurs du service public de l'emploi dans les conditions prévues aux articles L. 6123-3 et

②

③

④

⑤

⑥

⑦

⑧

## Dispositions en vigueur

aux articles L. 6123-3 et L. 6123-4.

Les départements, les communes et leurs groupements peuvent concourir au service public de l'emploi, dans les conditions prévues aux articles L. 5322-1 à L. 5322-4.

*Art. L. 5311-3-1.* – L'État peut déléguer à la région, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales et après avis du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles, la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants, notamment les missions locales, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, Cap emploi et les maisons de l'emploi, ainsi que de mettre en œuvre la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences, sans préjudice des prérogatives de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du présent code. La région évalue le taux d'insertion dans l'emploi.

La convention de délégation signée entre les présidents des régions délégataires et le représentant de l'État précise les objectifs et les conditions d'exercice et de suivi de la délégation, notamment les conditions de transfert par l'État aux régions délégataires des crédits affectés hors dispositifs nationaux des politiques de l'emploi.

## Texte de la proposition de loi

~~des emplois et des compétences, sans préjudice des prérogatives de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1, et évalue le taux d'insertion dans l'emploi.~~

~~« Les dépenses exposées par les régions dans l'exercice des compétences mentionnées au premier alinéa font l'objet d'une compensation par l'État dans les conditions définies au chapitre IV du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales. » ;~~

2° L'article L. 5311-3-1 est ~~abrogé~~ ;

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

L. 6123-4. » ;

*(Alinéa supprimé)*

2° L'article L. 5311-3-1 est ainsi modifié :

a) (nouveau) Après le mot : « professionnelles », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « tout ou partie des missions exercées par les services mentionnés au 1° de l'article L. 5211-2 du présent code. » ;

b) (nouveau) Le deuxième alinéa est ainsi modifié :

– les mots : « les présidents des régions délégataires » sont remplacés par les mots : « le président du conseil régional » ;

⑨

⑩

⑪

⑫

## Dispositions en vigueur

*Art. L. 5312-3.* – Après concertation au sein du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles, une convention pluriannuelle conclue entre l'État, l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage mentionné à l'article L. 5427-1 et l'institution publique mentionnée à l'article L. 5312-1 définit les objectifs assignés à celle-ci au regard de la situation de l'emploi et au vu des moyens prévisionnels qui lui sont alloués par l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage et l'État.

Elle précise notamment :

1° Les personnes devant bénéficier prioritairement des interventions de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 ;

2° Les objectifs d'amélioration des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises et en particulier le nombre de demandeurs d'emplois suivis en moyenne par conseiller et les objectifs de réduction de ce ratio ;

3° L'évolution de l'organisation territoriale de l'institution ;

3° *bis* Les conditions dans lesquelles l'institution coopère au niveau régional avec les autres intervenants du service public de l'emploi, le cas échéant au moyen des conventions régionales pluriannuelles de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation ;

4° Les conditions de recours aux organismes privés exerçant une activité de placement mentionnés à l'article L. 5311-4 ;

5° Les conditions dans lesquelles les actions de l'institution sont évaluées à partir d'indicateurs de performance qu'elle définit.

Un comité de suivi veille à l'application de la convention et en

## Texte de la proposition de loi

3° Au ~~début du~~ premier alinéa de l'article L. 5312-3, après ~~les mots : « Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles »,~~ sont insérés les mots : « et après consultation des conseils régionaux » ;

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

– les mots : « hors dispositifs nationaux des politiques de l'emploi » sont supprimés ;

3° Au premier alinéa de l'article L. 5312-3, après le mot : « professionnelles », sont insérés les mots : « et après consultation des conseils régionaux » ;

⑬

⑭

**Dispositions en vigueur**

évalue la mise en œuvre.

*Art. L. 5312-4.* – Le conseil d'administration comprend :

1° Cinq représentants de l'État ;

2° Cinq représentants des employeurs et cinq représentants des salariés ;

3° Deux personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences dans les domaines d'activité de l'institution ;

4° Un représentant des régions, désigné sur proposition de l'Association des régions de France ;

5° Un représentant des autres collectivités territoriales, désigné sur proposition conjointe des associations des collectivités concernées.

Les représentants des employeurs et les représentants des salariés sont désignés par les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel, mentionnées à l'article L. 5422-22.

Les personnalités qualifiées sont désignées par le ministre chargé de l'emploi.

Le président est élu par le conseil d'administration en son sein.

*Art. L. 5312-10.* – L'institution est organisée en une direction générale et des directions régionales.

Au sein de chaque direction régionale, une instance paritaire, composée de représentants des employeurs et des salariés désignés par les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel, veille à

**Texte de la proposition de loi**

4° ~~Au~~ 4° de l'article L. 5312-4, ~~les mots : « Un représentant des régions, désigné » sont remplacés par les mots : « Deux représentants des régions, désignés » ;~~

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

4° Le début du 4° de l'article L. 5312-4 est ainsi rédigé : « Deux représentants des régions, désignés sur proposition... (le reste sans changement) » ;

⑮

4° bis (nouveau) Après le premier alinéa de l'article L. 5312-10, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑯

« Le directeur général nomme les directeurs régionaux après avis des conseils régionaux intéressés. » ;

⑰

## Dispositions en vigueur

l'application des accords d'assurance chômage prévus à l'article L. 5422-20, statue dans les cas prévus par ces accords selon les modalités d'examen qu'ils définissent et est consultée sur la programmation des interventions au niveau territorial.

Il peut, en outre, être créé au sein de Pôle emploi, par délibération de son conseil d'administration, des instances paritaires territoriales ou spécifiques exerçant tout ou partie des missions prévues au deuxième alinéa du présent article.

*Art. L. 6123-3.* – Le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles a pour mission d'assurer la coordination entre les acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi et la cohérence des programmes de formation dans la région. A ce titre, il organise la concertation sur la stratégie prévue à l'article L. 6123-4-1 et en assure le suivi.

Il comprend le président du conseil régional, des représentants de la région, ou, en Corse, le président du conseil exécutif et des conseillers à l'Assemblée de Corse élus en son sein, des représentants de l'État dans la région ou, en Corse, dans la collectivité, et des représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel ou multi-professionnel, ou intéressées, et des chambres consulaires, ainsi que,

## Texte de la proposition de loi

5° L'article L. 6123-3 est ainsi modifié :

*a)* ~~La seconde phrase du premier alinéa est supprimée ;~~

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

5° L'article L. 6123-3 est ainsi modifié :

*a)* Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les administrations et les établissements publics de l'État, les régions, les organismes consulaires et les organismes paritaires participant aux politiques de l'orientation, de l'emploi et de la formation professionnelle sont tenus de communiquer au comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui lui sont nécessaires pour l'exercice de ses missions. » ;

*a bis) (nouveau)* Le début de la première phrase du deuxième alinéa est ainsi rédigé : « Le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles comprend... (le reste sans changement). » ;

(18)

(19)

(20)

(21)

**Dispositions en vigueur**

avec voix consultative, des représentants des principaux opérateurs de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles. Pour chaque institution ou organisation pour laquelle le nombre de représentants est supérieur à un, le principe de parité entre les femmes et les hommes doit être respecté.

Il est présidé conjointement par le président du conseil régional et le représentant de l'État dans la région ou, en Corse, par le président du conseil exécutif et le représentant de l'État dans la collectivité de Corse. La vice-présidence est assurée par un représentant des organisations professionnelles d'employeurs et par un représentant des organisations syndicales de salariés.

Il est doté d'un bureau, composé de représentants de l'État, de la région, ou, en Corse, de la collectivité de Corse, de représentants régionaux des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel.

Il est doté également d'une commission chargée de la concertation relative aux politiques de l'emploi sur le territoire, qui assure la coordination des acteurs du service public de l'emploi défini à l'article L. 5311-1 en fonction de la stratégie prévue à l'article L. 6123-4-1.

Le bureau est notamment le lieu de la concertation sur la désignation des opérateurs régionaux mentionnés à l'article L. 6111-6, sur la répartition des fonds de la taxe d'apprentissage non affectés par les entreprises, mentionnée à l'article L. 6241-2, et sur les listes des formations éligibles au compte personnel de formation mentionnées au 3° du I de l'article L. 6323-16 et au 2° du I de l'article L. 6323-21.

Un décret en Conseil d'État précise la composition, le rôle et le

**Texte de la proposition de loi**

b) Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

« Il est présidé par le président du conseil régional. La vice-présidence est assurée par le représentant de l'État dans la région, par un représentant des organisations syndicales de salariés et par un représentant des organisations professionnelles d'employeurs. » ;

~~c) L'antépénultième alinéa est supprimé ;~~

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

b) Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

« Il est présidé par le président du conseil régional ou, en Corse, par le président du conseil exécutif. La vice-présidence est assurée par le représentant de l'État dans la région, par un représentant des organisations syndicales de salariés et par un représentant des organisations professionnelles d'employeurs. » ;

c) *(Supprimé)*

②

③

④



## Dispositions en vigueur

fonctionnement du bureau.

*Art. L. 6123-4.* – Le président du conseil régional et le représentant de l'État dans la région ou, en Corse, le président du conseil exécutif et le représentant de l'État dans la collectivité de Corse signent avec l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1, les représentants régionaux des missions locales mentionnées à l'article L. 5314-1, des organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées et des présidents de maisons de l'emploi et de structures gestionnaires de plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi une convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation.

Cette convention détermine pour chaque signataire, en cohérence avec les orientations définies dans la stratégie prévue à l'article L. 6123-4-1 et dans le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, dans le respect de ses missions et, s'agissant de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1, de la convention tripartite pluriannuelle mentionnée à l'article L. 5312-3 :

1° Les conditions dans lesquelles il mobilise de manière coordonnée les outils des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle de l'État et de la région ou, en Corse, de la collectivité de Corse, au regard de la situation locale de l'emploi et dans le cadre de la politique nationale de l'emploi ;

2° Les conditions dans lesquelles il participe, le cas échéant, au service public régional de l'orientation ;

3° Les conditions dans lesquelles il conduit, le cas échéant,

## Texte de la proposition de loi

6° L'article L. 6123-4 est ainsi modifié :

a) ~~Au premier alinéa, les mots : « et le représentant de l'État dans la région signent » sont remplacés par le mot : « signe » ;~~

b) ~~Au deuxième alinéa, les mots : « dans la stratégie prévue à l'article L. 6123-4-1 et » sont supprimés ;~~

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

6° Le premier alinéa de l'article L. 6123-4 est ainsi modifié : (25)

a) Les mots : « et le représentant de l'État dans la région » et les mots : « et le représentant de l'État dans la collectivité de Corse » sont supprimés ; (26)

b) Le mot : « signent » est remplacé par le mot : « signe » ; (27)

**Dispositions en vigueur**

son action au sein du service public régional de la formation professionnelle ;

4° Les modalités d'évaluation des actions entreprises.

Un plan de coordination des outils qui concourent au service public de l'emploi et à la mise en œuvre de ses objectifs, visant à rationaliser et à mutualiser les interventions à l'échelle des bassins d'emploi, est inscrit dans la convention régionale pluriannuelle.

*Art. L. 6123-4-1.* – Le président du conseil régional et le représentant de l'État dans la région, ou, en Corse, le président du conseil exécutif et le représentant de l'État dans la collectivité de Corse élaborent une stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles, en cohérence avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

**Code de l'éducation**

*Art. L. 123-1.* – Le service public de l'enseignement supérieur comprend l'ensemble des formations postsecondaires relevant des différents départements ministériels.

Le ministre chargé de l'enseignement supérieur en assure la coordination. Il assure, conjointement avec les autres ministres concernés, la tutelle des établissements d'enseignement supérieur relevant d'un autre département ministériel et participe à la définition de leur projet pédagogique. A cette fin, il peut être représenté à leur conseil d'administration. Il est associé aux accréditations et habilitations de ces établissements. Des modalités complémentaires peuvent être prévues

**Texte de la proposition de loi**

~~e) Après le 4°, il est inséré un 5° ainsi rédigé :~~

~~« 5° — La contribution éventuelle de la région aux actions entreprises. » ;~~

~~7° L'article L. 6123-4-1 est abrogé.~~

**Article 18**

Le code de l'éducation est ainsi modifié :

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

*(Alinéa supprimé)*

*(Alinéa supprimé)*

*7° (Supprimé)*

**Amdt COM-53**

**Article 18**

L. – Le code de l'éducation est ainsi modifié :

②8

①

## Dispositions en vigueur

dans les statuts des établissements.

Une stratégie nationale de l'enseignement supérieur, comportant une programmation pluriannuelle des moyens, est élaborée et révisée tous les cinq ans sous la responsabilité du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Les priorités en sont arrêtées après une concertation avec les partenaires culturels, sociaux et économiques, la communauté scientifique et d'enseignement supérieur, les ministères concernés et les collectivités territoriales. Avant d'être arrêtées définitivement, elles sont transmises aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La stratégie nationale de l'enseignement supérieur repose sur le principe selon lequel les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel définis au titre I<sup>er</sup> du livre VII de la troisième partie sont au centre du système d'enseignement supérieur.

Le ministre chargé de l'enseignement supérieur veille à la mise en œuvre de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur.

Les principes de répartition des moyens entre les acteurs de l'enseignement supérieur sont définis par la stratégie nationale.

Cette stratégie et les conditions de sa mise en œuvre font l'objet d'un rapport biennal présenté au Parlement. Ce rapport présente une vision consolidée de l'ensemble des financements publics et privés, au niveau national et par site, activité, filière et niveau d'études, ainsi qu'une évaluation des besoins de financement. Les éléments quantitatifs de ce rapport sont composés de données sexuées. Ce rapport analyse notamment, au regard de cette stratégie, la situation des établissements d'enseignement supérieur ayant bénéficié des responsabilités et compétences élargies prévues aux articles L. 712-9, L. 712-10 et L. 954-1 à L. 954-3. Il évalue l'impact du transfert de la gestion de la masse salariale sur la situation financière des établissements

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

1° A (nouveau) Après le mot : « concernés », la fin de la deuxième phrase du troisième alinéa de l'article L. 123-1 est ainsi rédigée : « , les collectivités territoriales et, parmi elles, chacune des régions. » :

②

## Dispositions en vigueur

concernés. Il analyse les résultats des politiques mises en œuvre en faveur de la qualité de la vie étudiante, de la réussite et de l'insertion professionnelle des étudiants. Ce rapport peut également formuler des recommandations en vue de la révision périodique de cette stratégie.

*Art. L. 211-7.* – Dans le respect de la carte des formations supérieures instituée par l'article L. 614-3, l'État peut confier aux collectivités territoriales ou à leurs groupements la maîtrise d'ouvrage de constructions ou d'extensions d'établissements d'enseignement supérieur relevant des divers ministres ayant la tutelle de tels établissements.

A cette fin, l'État conclut une convention avec la collectivité territoriale ou le groupement intéressé ; cette convention précise notamment le lieu d'implantation du ou des bâtiments à édifier, le programme technique de construction et les engagements financiers des parties.

Ces engagements ne peuvent porter que sur les dépenses d'investissements et tiennent compte, le cas échéant, des apports immobiliers des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales ou leurs groupements bénéficient du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre des dépenses exposées en application du premier alinéa du présent article.

*Art. L. 232-1.* – Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche assure la représentation, d'une part, des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des établissements publics de recherche et, d'autre part, des grands intérêts nationaux, notamment éducatifs, culturels, scientifiques, économiques et sociaux.

Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont représentés par les deux conférences composant la

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

1° B (nouveau) Au début du premier alinéa de l'article L. 211-7, les mots : « Dans le respect de la carte des formations supérieures instituée par l'article L. 614-3, » sont supprimés :

③

1° C (nouveau) Le deuxième alinéa de l'article L. 232-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Parmi eux,

④

## Dispositions en vigueur

Conférence des chefs d'établissements de l'enseignement supérieur, qui désignent leurs représentants, et par des représentants élus des personnels et des étudiants, élus au scrutin secret par collèges distincts. Les établissements publics de recherche sont représentés par des dirigeants de ces établissements nommés par le ministre chargé de la recherche et des représentants élus des personnels. Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche artistiques et culturels prévu à l'article L. 239-1 du présent code, le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles, prévu à la section 1 du chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> de la sixième partie du code du travail, et le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire, prévu à l'article L. 814-3 du code rural et de la pêche maritime, désignent leurs représentants qui siègent avec voix consultative. Les représentants des grands intérêts nationaux sont nommés conjointement par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et par le ministre chargé de la recherche.

Le conseil est présidé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur ou par le ministre chargé de la recherche, en fonction de l'ordre du jour.

Le conseil donne son avis sur les questions relatives aux missions confiées aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel dans les cas prévus par le présent code ou aux établissements publics de recherche, dans les cas prévus par le code de la recherche.

Le conseil donne également son avis sur la mise en œuvre des conventions passées entre les établissements publics et les entreprises ou les personnes physiques pour la mise à disposition de locaux, d'équipements et de matériels, dans les conditions prévues à l'article 10 de la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche.

Il est obligatoirement consulté sur :

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

trois représentants des conseils régionaux sont nommés sur proposition du collège des présidents de conseil régional. » :

**Dispositions en vigueur**

1° La stratégie nationale de l'enseignement supérieur et la stratégie nationale de recherche ;

2° Les orientations générales des contrats d'établissements pluriannuels prévus à l'article L. 711-1 du présent code et à l'article L. 311-2 du code de la recherche ;

3° La répartition des moyens entre les différents établissements ;

4° Les projets de réformes relatives à l'emploi scientifique.

Il fait toutes propositions sur les mesures à prendre pour améliorer le fonctionnement des établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel et des établissements publics de recherche.

Il peut être enfin saisi de toutes questions à l'initiative du ministre chargé de l'enseignement supérieur ou du ministre chargé de la recherche.

Un décret précise les attributions, la composition et les règles de fonctionnement de ce conseil ainsi que les conditions de nomination ou d'élection de ses membres. Ce décret fixe les conditions dans lesquelles est assurée la parité entre les femmes et les hommes dans les listes de candidats et pour la nomination des représentants des grands intérêts nationaux.

*Art. L. 214-2.* – La région coordonne, sous réserve des missions de l'État et dans le cadre de la stratégie nationale de recherche, les initiatives territoriales visant à développer et diffuser la culture scientifique, technique et industrielle, notamment auprès des jeunes publics, et participe à leur financement.

L'État transfère aux régions les crédits qu'il accordait à ces initiatives.

Dans le respect des stratégies nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche, la région élabore, en concertation avec les collectivités territoriales et leurs

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

**Dispositions en vigueur**

groupements compétents, un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Ce schéma vise à définir des orientations partagées entre la région et les autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale et des priorités d'interventions. Il précise les opérations que la région soutient. Ce schéma inclut un volet relatif à l'intervention des établissements d'enseignement supérieur au titre de la formation professionnelle continue, en cohérence avec le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles mentionné à l'article L. 214-13.

Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale qui accueillent des sites universitaires ou des établissements de recherche sont associés à l'élaboration du schéma régional. Les orientations des schémas d'enseignement supérieur et de recherche et des schémas de développement universitaire définis par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les pôles métropolitains et les départements prennent en compte les orientations du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

La région fixe les objectifs des programmes pluriannuels d'intérêt régional en matière de recherche et détermine les investissements qui y concourent. Les orientations du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation sont prises en compte par les autres schémas établis par la région en matière de formation, d'innovation et de développement économique. La région est consultée sur les aspects régionaux de la carte des formations supérieures et de la recherche.

*Art. L. 614-3.* – La carte des formations supérieures et de la recherche qui est liée aux établissements d'enseignement supérieur est arrêtée et révisée par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, compte tenu des

**Texte de la proposition de loi**

1° La dernière phrase du dernier alinéa de l'article L. 214-2 est supprimée ;

2° ~~Le premier alinéa de l'article L. 614-3 est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :~~

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

1° La dernière phrase du dernier alinéa de l'article L. 214-2 est supprimée ;

2° L'article L. 614-3 est abrogé ;

⑤

⑥

**Dispositions en vigueur**

orientations du plan et après consultation des établissements, des conseils régionaux et du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette carte constitue le cadre des décisions relatives à la localisation géographique des établissements, à l'implantation des formations supérieures et des activités de recherche et de documentation, aux accréditations à délivrer des diplômes nationaux et à la répartition des moyens.

*Art. L. 671-1. –*

L'enseignement supérieur agricole et vétérinaire public est organisé conformément aux dispositions de l'article L. 812-1 du code rural et de la pêche maritime, ci-après reproduites :

"

Art. L. 812-1.-

L'enseignement supérieur agricole public a pour objet d'assurer la formation d'ingénieurs, de paysagistes, de cadres spécialisés,

**Texte de la proposition de loi**

~~« La carte des formations supérieures et de la recherche constitue le cadre des décisions relatives à la localisation géographique des établissements d'enseignement supérieur, à l'implantation des formations supérieures et des activités de recherche et de documentation, aux accréditations à délivrer des diplômes nationaux et à la répartition des moyens. Elle prend en compte le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation mentionné à l'article L. 214 2.~~

~~« Les conseils régionaux sont consultés sur les aspects de la carte des formations supérieures et de la recherche concernant le territoire régional et peuvent formuler toute proposition. Les établissements concernés et le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche sont également consultés.~~

~~« Après approbation par le conseil régional pour ses aspects concernant le territoire régional, la carte est arrêtée et révisée par le ministre chargé de l'enseignement supérieur. »~~

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

*(Alinéa supprimé)*

*(Alinéa supprimé)*

*(Alinéa supprimé)*



**Dispositions en vigueur**

d'enseignants et de chercheurs ainsi que celle des vétérinaires. Il constitue une composante du service public de l'enseignement supérieur.

Dans le cadre des règles définies au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'éducation, l'enseignement supérieur agricole public :

1° Dispense des formations en matière de production agricole, forestière, aquacole et des produits de la mer, de transformation et de commercialisation de ces productions, d'industrie agroalimentaire et d'alimentation, d'industries liées à l'agriculture, de santé et de protection animales et végétales, d'hygiène, de qualité et de sécurité de l'alimentation, d'aménagement, de développement, de gestion et de protection de l'espace rural, de la forêt, de l'eau, des milieux naturels et du paysage ;

2° Participe à la politique de développement scientifique par des activités de recherche fondamentale, appliquée et clinique ;

3° Conduit des actions de recherche, d'innovation et d'ingénierie dans les domaines de l'éducation et de la formation ;

4° Contribue, en collaboration avec les organismes compétents, à la veille scientifique et technique, à l'innovation technologique et au développement ainsi qu'à la valorisation des résultats de la recherche ;

5° Participe à la diffusion de l'information scientifique et technique ;

6° Concourt à la mise en œuvre de la coopération scientifique, technique et pédagogique internationale.

L'enseignement supérieur agricole public est régulièrement évalué.

L'enseignement supérieur agricole public est dispensé selon les voies de la formation initiale et de la

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

## Dispositions en vigueur

formation continue. Il comprend des formations supérieures professionnelles, des formations supérieures de spécialisation et des formations doctorales.

Le ministre chargé de l'enseignement supérieur est associé à la tutelle et à la définition du projet pédagogique des établissements d'enseignement supérieur agricoles publics.

Les établissements d'enseignement supérieur agricoles publics peuvent être accrédités par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis conforme du ministre de l'agriculture, à délivrer, dans leurs domaines de compétences, seuls ou conjointement avec des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, des diplômes nationaux de deuxième et troisième cycle ainsi que des diplômes nationaux du premier cycle ayant un objectif d'insertion professionnelle.

Après concertation avec toutes les parties concernées, les dispositions des articles L. 611-1, L. 612-1 à L. 612-7, L. 613-1 à L. 613-5 du code de l'éducation, du premier alinéa de son article L. 614-3, celles du titre I<sup>er</sup> du livre VII, à l'exception des articles L. 713-5 à L. 713-8 et celles des articles L. 811-5, L. 811-6, L. 951-1, L. 951-2, L. 952-1, L. 952-3, L. 952-6, L. 952-13 et L. 953-1 à L. 953-4 peuvent être étendues par décret en Conseil d'État, en totalité ou en partie, avec, le cas échéant, les adaptations nécessaires, aux secteurs de formation et aux établissements d'enseignement supérieur qui relèvent de l'autorité ou du contrôle du ministre de l'agriculture, après accord de ce dernier et avis des conseils d'administration des établissements intéressés.

Elle doit être compatible avec les orientations du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

*Art. L. 681-1.* – Sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

3° (nouveau) Au dernier alinéa de l'article L. 671-1, les mots : « du premier alinéa de son article L. 614-3, » sont supprimés ;

⑦

4° (nouveau) Au premier alinéa de l'article L. 681-1 ainsi qu'aux articles L. 683-1 et L. 684-1, les mots : « le premier alinéa de

⑧

**Dispositions en vigueur**

relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, les articles L. 611-1, L. 611-2, L. 611-3, L. 611-4, L. 611-5, L. 611-6, L. 611-8,, L. 611-12, L. 612-1 à L. 612-7, L. 613-1 à L. 613-7, L. 614-1, le premier alinéa de l'article L. 614-3, les articles L. 622-1, L. 623-1, L. 624-1, L. 625-1, L. 631-1, L. 632-1 à L. 632-5, L. 632-7, L. 632-12, L. 633-2 à L. 633-4, L. 641-1 à L. 641-5, L. 642-1 à L. 642-12 et L. 671-2.

Pour l'application de l'article L. 611-3 dans les îles Wallis et Futuna, les mots : " les régions " sont remplacés par les mots : " le territoire ".

L'obligation de préinscription prévue à l'article L. 612-3 n'est pas opposable aux candidats qui ont suivi l'enseignement du second degré dans les îles Wallis et Futuna et qui souhaitent s'inscrire dans un établissement public d'enseignement supérieur.

Pour l'application du deuxième alinéa du I et des III, V, VII et VIII de l'article L. 612-3 et de l'article L. 612-3-1, le vice-recteur exerce les compétences dévolues à l'autorité académique.

*Art. L. 683-1.* – Sont applicables en Polynésie française, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, les articles L. 611-1 à L. 611-6, L. 611-8, L. 611-12, L. 612-1 à L. 612-7, L. 613-1 à L. 613-7, L. 614-1, le premier alinéa de l'article L. 614-3, les articles L. 622-1, L. 623-1, L. 624-1, L. 625-1, L. 631-1, L. 632-1 à L. 632-5, L. 632-7, L. 632-12, L. 633-2 à L. 633-4, L. 641-1 à L. 641-5, L. 642-1 à L. 642-12 et L. 671-2.

*Art. L. 684-1.* – Sont applicables en Nouvelle-Calédonie, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, les articles L. 611-1 à L. 611-5, L. 611-6, L. 611-8, L. 611-12, L. 612-1 à L. 612-7,

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

l'article L. 614-3, » sont supprimés :

**Dispositions en vigueur**

L. 613-1 à L. 613-7, L. 614-1, le premier alinéa de l'article L. 614-3, les articles L. 622-1, L. 623-1, L. 624-1, L. 625-1, L. 631-1, L. 632-1 à L. 632-5, L. 632-7, L. 632-12, L. 633-2 à L. 633-4, L. 641-1 à L. 641-5, L. 642-1 à L. 642-12 et L. 671-2.

*Art. L. 683-2.* – Pour l'application de l'article L. 611-3 en Polynésie française, les mots : " les régions " sont remplacés par les mots : " le territoire ".

Pour l'application de l'article L. 611-5 en Polynésie française, la seconde phrase du premier alinéa est supprimée.

Pour l'application de l'article L. 612-3 en Polynésie française, les deuxième et troisième alinéas du XIII sont supprimés.

Pour l'application de l'article L. 614-1 en Polynésie française, les mots : " planification nationale ou régionale " sont remplacés par les mots : " planification nationale ou territoriale " et les mots : " les régions " sont remplacés par les mots : " dans le territoire ".

Pour l'application du premier alinéa de l'article L. 614-3 en Polynésie française, les mots : " des conseils régionaux " sont remplacés par les mots : " de l'assemblée territoriale et du conseil des ministres de la Polynésie française ".

Le ministre chargé de l'enseignement supérieur exerce les compétences dévolues par le présent livre au recteur d'académie, chancelier des universités, sous réserve des compétences prévues aux articles L. 612-3, L. 612-3-1, et L. 613-7 qui sont exercées par le vice-recteur de Polynésie française. Une convention entre le vice-recteur de Polynésie française et le gouvernement de la Polynésie française fixe les modalités d'application du VII de l'article L. 612-3 en ce qui concerne les sections de techniciens supérieurs.

Les références à des

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

5° (nouveau) Le cinquième alinéa de l'article L. 683-2 et le cinquième alinéa de l'article L. 684-2 sont supprimés ;

⑨

**Dispositions en vigueur**

dispositions législatives ne s'appliquant pas en Polynésie française sont remplacées par les références aux dispositions, ayant le même objet, qui y sont applicables.

*Art. L. 684-2.* – Pour l'application de l'article L. 611-3 en Nouvelle-Calédonie, les mots : " les régions " sont remplacés par les mots : " la Nouvelle-Calédonie ".

Pour l'application de l'article L. 611-5 en Nouvelle-Calédonie, la deuxième phrase du premier alinéa est supprimée.

Pour l'accès aux formations d'enseignement supérieur en Nouvelle-Calédonie, la procédure de préinscription prévue au I de l'article L. 612-3 est adaptée afin de respecter le calendrier universitaire propre à la Nouvelle-Calédonie.

Pour l'application de l'article L. 614-1 en Nouvelle-Calédonie, les mots : " planification nationale ou régionale " sont remplacés par les mots : " planification nationale ou de la Nouvelle-Calédonie " et les mots : " les régions " sont remplacés par les mots : " dans la Nouvelle-Calédonie ".

Pour l'application du premier alinéa de l'article L. 614-3 en Nouvelle-Calédonie, les mots : " des conseils régionaux " sont remplacés par les mots : " des assemblées de province".

Le ministre chargé de l'enseignement supérieur exerce les compétences dévolues par le présent livre au recteur d'académie, chancelier des universités, sous réserve des compétences dévolues à l'autorité académique et au recteur chancelier par les articles L. 612-3, L. 612-3-1 et L. 613-7 qui sont exercées par le vice-recteur de Nouvelle-Calédonie.

Les références à des dispositions législatives ne s'appliquant pas en Nouvelle-Calédonie sont remplacées par les références aux dispositions, ayant le même objet, qui y sont applicables.

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

## Dispositions en vigueur

*Art. L. 711-1.* – Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière.

Ces établissements sont gérés de façon démocratique avec le concours de l'ensemble des personnels, des étudiants et de personnalités extérieures.

Ils sont pluridisciplinaires et rassemblent des enseignants-chercheurs, des enseignants et des chercheurs de différentes spécialités, afin d'assurer le progrès de la connaissance et une formation scientifique, culturelle et professionnelle préparant notamment à l'exercice d'une profession.

Ils sont autonomes. Exerçant les missions qui leur sont conférées par la loi, ils définissent leur politique de formation, d'aide à l'insertion professionnelle, de recherche et de documentation dans le cadre de la réglementation nationale et dans le respect de leurs engagements contractuels.

Les activités de formation, de recherche et de documentation des établissements font l'objet de contrats pluriannuels d'établissement dans le cadre de la carte des formations supérieures définie à l'article L. 614-3. S'agissant des composantes médicales de l'université, ces contrats prennent en compte les éléments figurant dans la convention prévue à l'article L. 713-4 passée avec le centre hospitalier régional. Ces contrats prévoient les conditions dans lesquelles les personnels titulaires et contractuels de l'établissement sont évalués, conformément aux dispositions de l'article L. 114-3-1 du code de la recherche. Ils fixent en outre certaines obligations des établissements et prévoient les moyens et emplois correspondants pouvant être mis à leur disposition par l'État. L'attribution de ces moyens s'effectue annuellement dans les limites prévues par la loi de finances. Les établissements rendent

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

6° (nouveau) Le cinquième alinéa de l'article L. 711-1 est ainsi modifié :

a) À la première phrase, les mots : « dans le cadre de la carte des formations supérieures définie à l'article L. 614-3 » sont remplacés par les mots : « conclus avec l'État et les conseils régionaux intéressés » ;

⑩

⑪

## Dispositions en vigueur

compte périodiquement de l'exécution de leurs engagements ; leurs rapports sont soumis au Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur mentionné à l'article L. 114-3-1 du code de la recherche.

Ils mettent en place un outil de contrôle de gestion et d'aide à la décision de nature à leur permettre d'assumer l'ensemble de leurs missions, compétences et responsabilités ainsi que d'assurer le suivi des contrats pluriannuels d'établissement. Ils rendent publiques les mesures concernant la gestion de leurs ressources humaines.

Dans le cadre des missions qui leur sont dévolues par le présent code et afin de faire connaître leurs réalisations, tant sur le plan national qu'international, ces établissements peuvent assurer, par voie de convention approuvée par le conseil d'administration dans les conditions fixées aux articles L. 712-3, L. 715-2, L. 716-1, L. 717-1 et L. 718-1, des prestations de services à titre onéreux, exploiter des brevets et licences et commercialiser les produits de leurs activités. Ils peuvent à cette fin, ainsi que pour contribuer à la gestion et à la valorisation de leur patrimoine immobilier, créer des services d'activités industrielles et commerciales, dans les conditions prévues à l'article L. 123-5, ou, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, prendre des participations, participer à des groupements et créer des filiales. Ils peuvent transiger au sens de l'article 2044 du code civil, dans des conditions définies par décret.

L'État tient compte des résultats de l'évaluation réalisée par le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, en particulier des résultats obtenus en application des dispositions de l'article L. 114-3-2 du code de la recherche, pour déterminer les engagements financiers qu'il prend envers les établissements dans le cadre des contrats pluriannuels

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

b) La quatrième phrase est complétée par les mots : « ou les conseils régionaux » :

⑫

## Dispositions en vigueur

susmentionnés.

*Art. L. 711-4. – I. –* Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont créés par décret après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.

II. – Les décrets portant création d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent déroger, pour une durée de dix ans, aux dispositions des articles L. 712-1 à L. 712-6-1, L. 712-7, L. 713-1, L. 714-1, L. 715-1 à L. 715-3, L. 719-1 à L. 719-3.

Les dérogations ont pour seul objet d'expérimenter dans les nouveaux établissements des modes d'organisation et d'administration différents de ceux prévus par les articles susmentionnés. Elles assurent l'indépendance des professeurs et des autres enseignants-chercheurs par la représentation propre et authentique de chacun de ces deux ensembles et par l'importance relative de cette représentation au sein de l'organe délibérant de l'établissement. Elles assurent également la représentation propre et authentique des autres personnels et des usagers. Elles ne peuvent porter atteinte au principe de l'élection des représentants de ces différentes catégories au sein de l'organe délibérant.

Les expérimentations prévues à l'alinéa précédent font l'objet d'une évaluation par le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur mentionné à l'article L. 114-3-1 du code de la recherche. Le Haut Conseil établit, pour chaque établissement, un rapport qu'il adresse au Parlement et au ministre chargé de l'enseignement supérieur au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation.

Dans le cas où un établissement entend mettre fin à l'expérimentation avant l'expiration du délai de dix ans susmentionné, l'autorité exécutive de l'établissement demande au ministre chargé de l'enseignement supérieur de faire procéder à l'évaluation par le Haut Conseil de l'évaluation de la

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

7° (nouveau) Le I de l'article L. 711-4 est complété par les mots : « et des conseils régionaux intéressés » :

⑬



**Dispositions en vigueur**

recherche et de l'enseignement supérieur mentionné à l'article L. 114-3-1 du code de la recherche ; ce dernier adresse son rapport au ministre et à l'autorité exécutive de l'établissement dans un délai de six mois à compter de la date de la demande de l'autorité exécutive ; il émet notamment un avis sur l'opportunité de la poursuite de l'expérimentation ; au vu de cet avis, il appartient à l'établissement de prendre la décision de poursuivre l'expérimentation jusqu'au terme du délai de dix ans ou de l'arrêter.

*Art. L. 711-6.* – Les dispositions des articles L. 611-1, L. 612-1 à L. 612-7, L. 613-1 à L. 613-5, du premier alinéa de l'article L. 614-3, celles du titre premier du livre VII, à l'exception des articles L. 713-5 à L. 713-8 et celles des articles L. 811-5, L. 811-6, L. 951-1, L. 951-2, L. 952-1, L. 952-3, L. 952-6, L. 952-13 et L. 953-1 à L. 953-4 peuvent être étendues par décret en Conseil d'État, en totalité ou en partie, avec le cas échéant les adaptations nécessaires, aux secteurs de formation et aux établissements d'enseignement supérieur publics qui ne relèvent pas de l'autorité ou du contrôle du ministre chargé de l'enseignement supérieur, après concertation avec toutes les parties intéressées. L'extension est subordonnée à l'avis conforme des conseils d'administration des établissements et à l'accord de leur ministre de tutelle.

*Art. L. 752-1.* – Les dispositions des articles L. 611-1, L. 611-2, L. 611-8, L. 612-1 à L. 612-7, L. 613-1 à L. 613-5, du premier alinéa de l'article L. 614-3, les dispositions du titre I<sup>er</sup> du livre VII, à l'exception des articles L. 713-4 à L. 713-8, et les dispositions des articles L. 951-1, L. 951-2, L. 952-1 à L. 952-3, L. 952-6, L. 952-13 et L. 953-1 à L. 953-4 peuvent être rendues applicables par décret en Conseil d'État, en totalité ou en partie, avec, le cas échéant, les adaptations nécessaires, aux écoles d'architecture relevant du ministre chargé de l'architecture après avis des conseils d'administration de ces écoles.

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

8° (nouveau) À la première phrase de l'article L. 711-6 et au premier alinéa de l'article L. 752-1, les mots : « du premier alinéa de l'article L. 614-3, » sont supprimés ;

⑭

## Dispositions en vigueur

Les écoles d'architecture sont accréditées, par arrêté conjoint des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de l'architecture, pris après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, à délivrer, dans leurs domaines de compétences, seules ou conjointement avec des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, des diplômes nationaux de premier, deuxième ou troisième cycle.

*Art. L. 718-5.* – Sur la base du projet partagé prévu à l'article L. 718-2, un seul contrat pluriannuel d'établissement mentionné à l'article L. 711-1 est conclu entre le ministre chargé de l'enseignement supérieur et les établissements regroupés relevant de sa seule tutelle. Les établissements relevant d'autres autorités de tutelle et ces autorités peuvent être parties à ce contrat. Les contrats pluriannuels sont préalablement soumis au vote pour avis aux conseils d'administration de chaque établissement regroupé ou en voie de regroupement.

Un seul contrat est également conclu entre le ministre chargé de l'enseignement supérieur et les établissements d'un même territoire relevant de sa seule tutelle qui n'ont pas encore procédé à la fusion ou au regroupement mentionnés à l'article L. 718-3. Le contrat prévoit les différentes étapes de la fusion ou du regroupement, qui doivent intervenir avant son échéance. Les établissements relevant d'autres autorités de tutelle et ces autorités peuvent être parties à ce contrat.

Ces contrats comportent, d'une part, un volet commun correspondant au projet partagé mentionné à l'article L. 718-2 et aux compétences partagées ou transférées

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

9° (nouveau)  
L'article L. 718-5 est ainsi modifié :

a) La première phrase des premier et deuxième alinéas est ainsi modifiée :

– les mots : « et les établissements » sont remplacés par les mots : « , les établissements » :

– sont ajoutés les mots : « et les conseils régionaux intéressés » :

⑮

⑯

⑰

⑱

## Dispositions en vigueur

et, d'autre part, des volets spécifiques à chacun des établissements regroupés ou en voie de regroupement. Ces volets spécifiques sont proposés par les établissements et doivent être adoptés par leur propre conseil d'administration. Ils ne sont pas soumis à délibération du conseil d'administration de la communauté d'universités et établissements ou de l'établissement auquel ils sont associés.

Ces contrats pluriannuels associent la ou les régions et les autres collectivités territoriales accueillant des sites universitaires ou des établissements de recherche, les organismes de recherche et le centre régional des œuvres universitaires et scolaires. Ils prennent en compte les orientations fixées par les schémas régionaux prévus à l'article L. 214-2 et les orientations fixées par les schémas de développement universitaire ou les schémas d'enseignement supérieur et de recherche définis par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les pôles métropolitains et les départements.

Les stratégies en matière d'enseignement supérieur et de recherche poursuivies, sur un territoire donné, par les collectivités territoriales accueillant des sites universitaires ou des établissements de recherche et leurs groupements et les contrats pluriannuels d'établissement font l'objet d'un document d'orientation unique.

L'État peut attribuer, pour l'ensemble des établissements regroupés, des moyens en crédits et en emplois aux établissements chargés de la coordination territoriale, qui les répartissent entre leurs membres ou établissements et organismes associés.

## Code rural et de la pêche maritime

*Art. L. 812-1. –*

L'enseignement supérieur agricole public a pour objet d'assurer la formation d'ingénieurs, de paysagistes, de cadres spécialisés, d'enseignants et de chercheurs ainsi que celle des vétérinaires. Il constitue

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

b) À la première phrase du quatrième alinéa, les mots : « la ou les régions et » sont supprimés.

①9

**Dispositions en vigueur**

une composante du service public de l'enseignement supérieur.

Dans le cadre des règles définies au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'éducation, l'enseignement supérieur agricole public :

1° Dispense des formations en matière de production agricole, forestière, aquacole et des produits de la mer, de transformation et de commercialisation de ces productions, d'industrie agroalimentaire et d'alimentation, d'industries liées à l'agriculture, de santé et de protection animales et végétales, d'hygiène, de qualité et de sécurité de l'alimentation, d'aménagement, de développement, de gestion et de protection de l'espace rural, de la forêt, de l'eau, des milieux naturels et du paysage ;

2° Contribue à l'éducation à l'environnement et au développement durable et à la mise en œuvre de ses principes ;

3° Participe à la politique de développement scientifique par des activités de recherche fondamentale, appliquée et clinique ;

4° Conduit des actions de recherche, d'innovation et d'ingénierie dans les domaines de l'éducation et de la formation ;

5° Contribue, en collaboration avec les organismes compétents, à la veille scientifique et technique, à l'innovation technologique et au développement ainsi qu'à la valorisation des résultats de la recherche, en se fondant notamment sur des expérimentations conduites dans ses exploitations, centres hospitaliers universitaires vétérinaires et installations techniques et sur des travaux de recherche menés avec l'implication des partenaires ;

6° Participe à la diffusion de l'information scientifique et technique ;

7° Concourt à la mise en œuvre de la coopération scientifique, technique et pédagogique

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

**Dispositions en vigueur**

internationale, notamment par la conclusion de conventions d'échanges d'étudiants, d'enseignants-chercheurs, d'enseignants et de chercheurs ;

8° Contribue à la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche et à l'attractivité du territoire national, notamment par la conclusion de conventions ;

9° Promeut la diversité des recrutements et la mixité et contribue à l'insertion sociale et professionnelle des étudiants ;

10° Assure un appui à l'enseignement technique agricole, notamment par la formation initiale et continue de ses personnels et par le transfert des résultats de la recherche, en particulier dans le domaine de l'agro-écologie.

L'enseignement supérieur agricole public est régulièrement évalué.

L'enseignement supérieur agricole public est dispensé selon les voies de la formation initiale et de la formation continue. Il comprend des formations supérieures professionnelles, des formations supérieures de spécialisation et des formations doctorales.

Les agents contractuels recrutés pour exercer leurs fonctions dans les établissements d'enseignement supérieur agricole peuvent être recrutés sur les emplois ouverts par le conseil d'administration de l'établissement, à temps complet ou incomplet en fonction des besoins du service.

Le ministre chargé de l'enseignement supérieur est associé à la tutelle et à la définition du projet pédagogique des établissements d'enseignement supérieur agricoles publics.

Les établissements d'enseignement supérieur agricoles publics peuvent être accrédités par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis conforme du ministre de l'agriculture, à délivrer,

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

**Dispositions en vigueur**

dans leurs domaines de compétences, seuls ou conjointement avec des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, des diplômes nationaux de deuxième et troisième cycles ainsi que des diplômes nationaux du premier cycle ayant un objectif d'insertion professionnelle.

Après concertation avec toutes les parties concernées, les dispositions des articles L. 611-1, L. 612-1 à L. 612-7, L. 613-1 à L. 613-5 du code de l'éducation, du premier alinéa de son article L. 614-3, celles du titre I<sup>er</sup> du livre VII, à l'exception des articles L. 713-5 à L. 713-8 et celles des articles L. 811-5, L. 811-6, L. 951-1, L. 951-2, L. 952-1, L. 952-3, L. 952-6, L. 952-13 et L. 953-1 à L. 953-4 peuvent être étendues par décret en Conseil d'État, en totalité ou en partie, avec, le cas échéant, les adaptations nécessaires, aux secteurs de formation et aux établissements d'enseignement supérieur qui relèvent de l'autorité ou du contrôle du ministre de l'agriculture, après accord de ce dernier et avis des conseils d'administration des établissements intéressés.

**Code général des collectivités territoriales**

*Art. L. 5214-8.* – Les articles L. 2123-2, L. 2123-3, L. 2123-5, L. 2123-7 à L. 2123-16, L. 2123-18-2 et L. 2123-18-4, ainsi que le II de l'article L. 2123-24-1 sont applicables aux membres du conseil de la communauté de communes.

**Texte de la proposition de loi**

CHAPITRE IV

**Améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux**

**Article 19**

~~Le premier alinéa de l'article L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :~~

1° ~~Après les mots : « Les articles », est insérée la référence : « L. 2123-1, » ;~~

~~2° Les mots : « le II » sont remplacés par les mots : « les II et III » ;~~

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

II (nouveau). – Au dernier alinéa de l'article L. 812-1 du code rural et de la pêche maritime, les mots : « du premier alinéa de son article L. 614-3, » sont supprimés.

**Amdt COM-54**

CHAPITRE IV

**Améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux**

**Article 19**

I. – L'article L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est ainsi modifié :

a) Les mots : « Les articles L. 2123-2, 2123-3, » sont remplacés par les mots : « Les articles L. 2123-1 à » ;

b) La référence : « le II » est remplacée par les références : « les II et III » ;

⑳

①

②

③

④

**Dispositions en vigueur**

Pour l'application de l'article L. 2123-11-2, le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % ou, à compter du septième mois suivant le début du versement de l'allocation, à 40 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, dans la limite des taux maximaux prévus par l'article L. 5211-12, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.

Cette allocation n'est pas cumulable avec celle versée aux élus municipaux en application de l'article L. 2123-11-2 ni avec celles versées en application des articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2.

*Art. L. 5215-16.* – Les dispositions du chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux, à l'exclusion des articles L. 2123-18-1, L. 2123-18-3 et L. 2123-22, sont applicables aux membres du conseil de la communauté sous réserve des dispositions qui leur sont propres.

Pour l'application de l'article L. 2123-11-2, le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % ou, à compter du septième mois suivant le début du versement de l'allocation, à 40 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

2° (nouveau) Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application de l'article L. 2123-4, il y a lieu de lire : "Les conseils des communautés de communes qui comportent, parmi leurs membres, au moins l'une des communes visées" au lieu de : "Les conseils municipaux visés". »

II (nouveau). – Après le premier alinéa de l'article L. 5215-16 et après le premier alinéa de l'article L. 5216-4 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application de l'article L. 2123-4, il y a lieu de lire : "Les conseils des communautés qui comportent, parmi leurs membres, au moins l'une des communes visées" au lieu de : "Les conseils municipaux visés". »

**Amdt COM-55**

⑤

⑥

⑦

⑧

## Dispositions en vigueur

mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, dans la limite des taux maximaux prévus par l'article L. 5211-12, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.

Cette allocation n'est pas cumulable avec celle versée aux élus municipaux en application de l'article L. 2123-11-2 ni avec celles versées en application des articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2.

Les indemnités de fonction prévues pour les conseillers communautaires dans les communautés urbaines, en application des II et III de l'article L. 2123-24-1, sont comprises dans l'enveloppe indemnitaire globale définie au deuxième alinéa de l'article L. 5211-12.

*Art. L. 5216-4.* – Les dispositions du chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux, à l'exclusion des articles L. 2123-18-1, L. 2123-18-3 et L. 2123-22, sont applicables aux membres du conseil de la communauté sous réserve des dispositions qui leur sont propres.

Pour l'application de l'article L. 2123-11-2, le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % ou, à compter du septième mois suivant le début du versement de l'allocation, à 40 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, dans la limite des taux maximaux prévus par l'article L. 5211-12, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.

Cette allocation n'est pas cumulable avec celle versée aux élus municipaux en application de l'article L. 2123-11-2 ni avec celles versées en application des articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2.

Les indemnités de fonction prévues pour les conseillers communautaires dans les communautés d'agglomération, en application des II et III de

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture



**Dispositions en vigueur**

l'article L. 2123-24-1, sont comprises dans l'enveloppe indemnitaire globale définie au deuxième alinéa de l'article L. 5211-12.

**Code pénal**

*Art. 432-12.* – Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Toutefois, dans les communes comptant 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros.

En outre, dans ces communes, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement. Ces actes doivent être autorisés, après estimation des biens concernés par le service des domaines, par une délibération motivée du conseil municipal.

Dans les mêmes communes, les mêmes élus peuvent acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle. Le prix ne peut être inférieur à l'évaluation du service des domaines. L'acte doit être

**Texte de la proposition de loi**

**Article 20**

Au premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal, le mot : « quelconque » est remplacé par les mots : « personnel distinct de l'intérêt général ».

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

**Article 20**

Au premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal, le mot : « quelconque » est remplacé par les mots : « personnel distinct de l'intérêt général ».

## Dispositions en vigueur

autorisé, quelle que soit la valeur des biens concernés, par une délibération motivée du conseil municipal.

Pour l'application des trois alinéas qui précèdent, la commune est représentée dans les conditions prévues par l'article L. 2122-26 du code général des collectivités territoriales et le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération du conseil municipal relative à la conclusion ou à l'approbation du contrat. En outre, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huis clos.

### Code général des collectivités territoriales

*Art. L. 2121-19 (Article L2121-19 - version 1.0 (1996) - Vigueur avec terme) .* – Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions. A défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par une délibération du conseil municipal.

*Art. L. 3121-20.* – Les conseillers départementaux ont le droit d'exposer en séance du conseil départemental des questions orales ayant trait aux affaires du département. Le règlement intérieur en fixe la fréquence ainsi que les conditions de présentation et d'examen.

*Art. L. 4132-20.* – Les conseillers régionaux ont le droit d'exposer en séance du conseil régional des questions orales ayant trait aux affaires de la région. Le règlement intérieur en fixe la fréquence ainsi que les conditions de présentation et d'examen.

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

### Article 20 bis (nouveau)

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Après la deuxième phrase de l'article L. 2121-19, est insérée une phrase ainsi rédigée : « À la demande d'un dixième au moins des membres du conseil municipal, les trente premières minutes de la séance sont consacrées, tous les six mois, à l'examen des questions orales posées par l'opposition. » :

2° Après la première phrase de l'article L. 3121-20, est insérée une phrase ainsi rédigée : « À la demande d'un dixième au moins des membres du conseil départemental, les trente premières minutes de la séance sont consacrées, tous les six mois, à l'examen des questions orales posées par l'opposition. » :

3° Après la première phrase de l'article L. 4132-20, est insérée une phrase ainsi rédigée : « À la demande d'un dixième au moins des membres du conseil régional, les trente premières minutes de la séance sont consacrées, tous les six mois, à l'examen des questions orales posées

①

②

③

④

**Dispositions en vigueur**

*Art. L. 2123-12-1.* – Les membres du conseil municipal bénéficient chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat. Il est financé par une cotisation obligatoire dont le taux ne peut être inférieur à 1 %, prélevée sur les indemnités de fonction perçues par les membres du conseil dans les conditions prévues à l'article L. 1621-3.

La mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative de chacun des élus et peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat. Ces formations peuvent notamment contribuer à l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat.

Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de mise en œuvre du droit individuel à la formation.

*Art. L. 1621-3.* – Un fonds est créé pour le financement du droit individuel à la formation des élus locaux, prévu aux articles L. 2123-12-1, L. 3123-10-1, L. 4135-10-1, L. 7125-12-1 et L. 7227-12-1 du présent code et à l'article L. 121-37-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie. Ce fonds est alimenté par une cotisation obligatoire prélevée sur les indemnités de fonction versées aux membres des conseils municipaux, aux membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, aux membres des conseils départementaux, aux membres des conseils régionaux, aux conseillers à l'assemblée de Guyane, aux conseillers à l'assemblée de Martinique et aux conseillers

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

par l'opposition. »

**Amdt COM-15 rect**

**Article 20 ter (nouveau)**

I. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° À la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 2123-12-1, après les mots : « membres du conseil », sont insérés les mots : « des communes de plus de 3500 habitants » :

**Amdt COM-16 rect**

①

②

## Dispositions en vigueur

exécutifs de Martinique.

Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés au deuxième alinéa liquident la cotisation due au titre du droit individuel à la formation. Le produit de cette cotisation est affecté à l'Agence de services et de paiement mentionnée à l'article L. 313-1 du code rural et de la pêche maritime.

La Caisse des dépôts et consignations assure la gestion administrative, technique et financière de ce fonds et instruit les demandes de formation présentées par les élus, selon les modalités prévues par une convention de mandat entre l'Agence de services et de paiement et la Caisse des dépôts et consignations.

Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés au deuxième alinéa transmettent à l'Agence de services et de paiement et à la Caisse des dépôts et consignations les éléments de liquidation de la cotisation due au titre du droit individuel à la formation.

Le bilan de la gestion du fonds fait l'objet d'une information annuelle du comité des finances locales.

*Art. L. 3313-1.* – Les budgets et les comptes du département définitivement réglés sont rendus publics par la voie de l'impression.

Les dispositions des articles L. 2313-1 et L. 2313-1-1 sont applicables aux départements. Le lieu de mise à disposition du public est

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

2° Le dernier alinéa de l'article L.1621-3 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ce bilan est transmis aux collectivités territoriales cotisantes. »

II. – La perte de recettes résultant pour l'État du 1° du I du présent article est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

**Amdt COM-16 rect**

**Article 20 quater (nouveau)**

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

③

④

①

## Dispositions en vigueur

l'hôtel du département. Ces documents peuvent également être mis à la disposition du public dans chaque canton, dans un lieu public.

Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

La présentation prévue au troisième alinéa du présent article ainsi que le rapport adressé au conseil départemental à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 3312-1, le rapport annexé au budget primitif et le rapport annexé au compte administratif, conformément à l'article L. 3121-19, sont mis en ligne sur le site internet du département, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil départemental des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État.

*Art. L. 4313-1.* – Le budget et le compte administratif arrêtés sont rendus publics.

Le lieu de mise à disposition du public est l'hôtel de la région. Ces documents peuvent également être mis à la disposition du public dans chaque département, dans un lieu public.

Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

La présentation prévue au troisième alinéa du présent article ainsi que le rapport adressé au conseil régional à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 4312-1, le rapport annexé au budget primitif et le rapport annexé au compte administratif, conformément à l'article L. 4132-18, sont mis en ligne sur le site internet de la région, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil régional des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

1° Au quatrième alinéa de l'article L. 3313-1, avant la deuxième occurrence du mot : « le », sont insérés les mots : « l'état récapitulatif des demandes de subvention prévu au troisième alinéa de l'article L. 3312-5, » :

②

2° Au quatrième alinéa de l'article L. 4313-1, avant la deuxième occurrence du mot : « le », sont insérés les mots : « l'état récapitulatif des demandes de subvention prévu à l'article L. 4312-11, » :

③

**Amdt COM-39**

## Dispositions en vigueur

prévues par décret en Conseil d'État.

### Code général des collectivités territoriales

*Art. L. 5211-46.* – Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, des budgets et des comptes de ces établissements ainsi que des arrêtés de leur président.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La communication des documents mentionnés au premier alinéa, qui peut être obtenue aussi bien du président que des services déconcentrés de l'État, intervient dans les conditions prévues par l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration.

*Art. L. 2123-23.* – Les maires des communes ou les présidents de délégations spéciales perçoivent une indemnité de fonction fixée en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant :

(habitants)	(en % de l'indice 1015)
Moins de 500	17
De 500 à 999	31
De 1 000 à 3 499	43
De 3 500 à 9 999	55
De 10 000 à 19 999	65
De 20 000 à 49 999	90

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

### Article 20 *quinquies* (nouveau)

Après le premier alinéa de l'article L. 5211-46 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dès son adoption, le procès verbal de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est transmis aux conseillers municipaux des communes membres de manière dématérialisée. »

**Amdt COM-34**

### Article 20 *sexies* (nouveau)

À la première ligne du tableau constituant le deuxième alinéa de l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales, les mots : « de l'indice 1015 » sont supprimés.

**Amdt COM-40**

**Dispositions en vigueur**

De 50 000 à  
99 999                    110  
100 000 et  
plus                        145

Le conseil municipal peut, par délibération, fixer une indemnité de fonction inférieure au barème ci-dessus, à la demande du maire.

L'indemnité de fonction versée aux maires des communes de 100 000 habitants et plus peut être majorée de 40 % du barème prévu au deuxième alinéa, à condition que ne soit pas dépassé le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux membres du conseil municipal hors prise en compte de ladite majoration.

**Code général des collectivités territoriales**

*Art. L. 1111-8.* – Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire.

Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante.

Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire.

**Texte de la proposition de loi**

CHAPITRE V

**Procéder aux ajustements nécessaires au bon fonctionnement des collectivités territoriales**

**Article 21**

Au premier alinéa de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « à fiscalité propre », sont insérés les mots : « tout ou partie d' ».

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

CHAPITRE V

**Procéder aux ajustements nécessaires au bon fonctionnement des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale**

**Amdt COM-9**

**Article 21**

Au premier alinéa de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, après la première occurrence des mots : « collectivité territoriale », sont insérés les mots : « ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'il y est expressément autorisé par ses statuts » et, après les mots : « à fiscalité propre », sont insérés les mots : « tout ou partie d' ».

**Amdt COM-56**

## Dispositions en vigueur

Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'État.

### Code général des collectivités territoriales

*Art. L. 2122-8.* – La séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal.

Pour toute élection du maire ou des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués dans les formes et délais prévus aux articles L. 2121-10 à L. 2121-12. La convocation contient mention spéciale de l'élection à laquelle il doit être procédé.

Avant cette convocation, il est procédé aux élections qui peuvent être nécessaires lorsque le conseil municipal est incomplet.

Si, après les élections, de nouvelles vacances se produisent, le conseil municipal procède néanmoins à l'élection du maire et des adjoints, à

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

### Article 21 bis (nouveau)

Après l'article L. 5211-4-3 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5211-4-4 ainsi rédigé :

« Art. L. 5211-4-4. – Tout établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut, si ses statuts le prévoient expressément, participer à un groupement de commandes mentionné à l'article 28 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics quelles que soient les compétences qui lui ont été transférées. »

### Amdts COM-3, COM-66(s/amdt)

### Article 21 ter (nouveau)

Le troisième alinéa de l'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots : « ou, dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsqu'il a perdu le dixième de ses membres, arrondi à l'entier supérieur ».

### Amdts COM-4, COM-67(s/amdt)

①

②



## Dispositions en vigueur

moins qu'il n'ait perdu le tiers de ses membres.

Toutefois, quand il y a lieu à l'élection d'un seul adjoint, le conseil municipal peut décider, sur la proposition du maire, qu'il y sera procédé sans élections complémentaires préalables, sauf dans le cas où le conseil municipal a perdu le tiers de son effectif légal.

### Code électoral

*Art. L. 270.* – Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller municipal élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit. La constatation, par la juridiction administrative, de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus inéligibles. La juridiction saisie proclame en conséquence l'élection du ou des suivants de liste.

Si le candidat ainsi appelé à remplacer le conseiller municipal se trouve de ce fait dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article L. 46-1, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la date de la vacance pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant de l'un des mandats visés par ces dispositions. A défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste.

Lorsque les dispositions des alinéas précédents ne peuvent plus être appliquées, il est procédé au renouvellement du conseil municipal :

1° Dans les trois mois de la dernière vacance, si le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres, et sous réserve de l'application du deuxième alinéa de l'article L. 258 ;

2° Dans les conditions prévues aux articles L. 2122-8 et L. 2122-14 du code général des collectivités territoriales, s'il est nécessaire de compléter le conseil avant l'élection

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

### Article 21 *quater* (nouveau)

Après les mots : « collectivités territoriales », la fin du 2° de l'article L. 270 du code électoral est ainsi rédigée : « s'il y a lieu de procéder à l'élection d'un nouveau

**Dispositions en vigueur**

d'un nouveau maire.

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

maire ou de remplacer un adjoint et que le conseil municipal a perdu le dixième de ses membres, arrondi à l'entier supérieur. »

**Amdt COM-6**

**Article 21 quinquies (nouveau)**

La cinquième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

1° La section 4 du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre II est complétée par un article L. 5212-26-1 ainsi rédigé :

**Amdts COM-11, COM-68(s/amdt)**

« Art. L. 5212-26-1. – Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre un syndicat de communes et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du comité syndical et des conseils municipaux concernés.

« Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. » ;

2° Le chapitre II du titre II du livre VII est complété par un article L. 5722-12 ainsi rédigé :

« Art. L. 5722-12. – Les syndicats mixtes de gestion forestière mentionnés à l'article L. 232-1 du code forestier peuvent recevoir de leurs membres, pour la réalisation des aménagements et équipements résultant de leur objet statutaire, des subventions ou des fonds de concours, sans que leur montant total puisse excéder la part du financement assurée, hors autres subventions, par leur bénéficiaire. »

**Amdt COM-60 rect (s/amdt)**

**Article 22**

Après l'article L. 3111-7 du code des transports, il est inséré un

**Article 22**

Après l'article L. 3111-7 du code des transports, il est inséré un

①

②

③

④

⑤

⑥

①

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

article L. ~~3111-7-1-1~~ ainsi rédigé :

« ~~Art. L. 3111-7-1-1.~~ –

Lorsque la région délègue à un département la compétence mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 3111-7, en application de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, le département délégataire peut confier, dans les conditions fixées par la convention de délégation conclue avec la région, l'exécution de tout ou partie des attributions ainsi déléguées à des communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales. »

**Article 23**

La section 1 du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

1° Après l'article L. 1613-5, il est inséré un article L. ~~1613-5-1-1~~ ainsi rédigé :

« ~~Art. L. 1613-5-1-1.~~ – Avant le 1<sup>er</sup> ~~mars~~ de chaque année, le représentant de l'État dans le département notifie à chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales concerné le montant de son attribution individuelle au titre des composantes de la dotation globale de fonctionnement mentionnées aux articles L. 2334-1 et L. 3334-1. À défaut de notification avant cette date, ~~le montant de l'attribution individuelle d'une telle collectivité territoriale ou d'un tel groupement au titre de l'année en cours ne peut être inférieur à la moyenne de ses attributions individuelles au titre des trois années précédentes.~~ » ;

2° La première phrase de l'article L. 1613-5-1 est complétée par les mots : « avant le 1<sup>er</sup> ~~mars~~ de chaque année ».

*Art. L. 1613-5-1.* – Les attributions individuelles au titre des composantes de la dotation globale de fonctionnement mentionnées aux articles L. 2334-1 et L. 3334-1 peuvent être constatées par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales publié au *Journal officiel*.

article L. 3111-7-1 A ainsi rédigé :

« *Art. L. 3111-7-1 A.* –

Lorsque la région délègue à un département la compétence mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 3111-7, en application de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, le département délégataire peut confier, dans les conditions fixées par la convention de délégation conclue avec la région, l'exécution de tout ou partie des attributions ainsi déléguées à des communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales. »

**Article 23**

La section 1 du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

1° Après l'article L. 1613-5, il est inséré un article L. 1613-5-1 A ainsi rédigé :

« *Art. L. 1613-5-1 A.* – Avant le 1<sup>er</sup> avril de chaque année, le représentant de l'État dans le département notifie à chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales concerné le montant de son attribution individuelle au titre des composantes de la dotation globale de fonctionnement mentionnées aux articles L. 2334-1 et L. 3334-1. À défaut de notification avant cette date, la responsabilité de l'État peut être engagée. » ;

2° La première phrase de l'article L. 1613-5-1 est complétée par les mots : « avant le 1<sup>er</sup> avril de chaque année ».

**Amdt COM-57 rect**

②

①

②

③

④

## Dispositions en vigueur

Cette publication vaut notification aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale.

### Code de l'urbanisme

*Art. L. 422-8.* – Lorsque la commune comprend moins de 10 000 habitants et ne fait pas partie d'un établissement public de coopération intercommunale regroupant 10 000 habitants ou plus, ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compétent regroupe des communes dont la population totale est inférieure à 10 000 habitants, le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État pour l'étude technique de celles des demandes de permis ou des déclarations préalables qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie.

En outre, une assistance juridique et technique ponctuelle peut être gratuitement apportée par les services déconcentrés de l'État, pour l'instruction des demandes de permis, à toutes les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents.

## Texte de la proposition de loi

### Article 24

Le titre II du livre IV du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 422-8, le nombre : « 10 000 » ~~est remplacé, trois fois,~~ par le nombre : « 20 000 » ;

2° Le chapitre III est complété par un article L. 423-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 423-2.* – Lorsque le maire d'une commune ~~de moins de 20 000 habitants~~ exerce au nom de celle-ci la compétence mentionnée au *a* de l'article L. 422-1, le conseil municipal peut soumettre l'enregistrement d'une demande de permis de construire, d'aménager ou de démolir ou d'une déclaration préalable à un droit de timbre dont il fixe chaque année le montant, dans la

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

### Article 24

Le titre II du livre IV du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 422-8, les trois occurrences du nombre : « 10 000 » sont remplacées par le nombre : « 20 000 » ;

2° Le chapitre III est complété par un article L. 423-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 423-2.* – Lorsque le maire d'une commune exerce au nom de celle-ci la compétence mentionnée au *a* de l'article L. 422-1, le conseil municipal peut soumettre l'enregistrement d'une demande de permis de construire, d'aménager ou de démolir ou d'une déclaration préalable à un droit de timbre dont il fixe chaque année le montant, dans la limite de 150 €. Le montant du droit

①

②

③

④

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

limite de 150 €. Le montant du droit de timbre peut varier selon la catégorie de demande ou de déclaration assujettie.

« L'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale dispose de la même faculté lorsqu'une commune a délégué sa compétence à cet établissement public en application de l'article L. 422-3. »

de timbre peut varier selon la catégorie de demande ou de déclaration assujettie.

« L'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale dispose de la même faculté lorsqu'une commune a délégué sa compétence à cet établissement public en application de l'article L. 422-3. »

« Une commune ou un établissement public de coopération intercommunale qui a institué le droit de timbre prévu au présent article ne peut avoir recours à la faculté prévue au premier alinéa de l'article L. 422-8. »

**Amdt COM-58**

**Article 25 (nouveau)**

**Code général des collectivités  
territoriales**

*Art. L. 1111-10. – I. – Le*

département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande.

Il peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défailante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les associations syndicales autorisées.

II. – La région peut contribuer au financement des projets mentionnés aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, présentant un intérêt régional, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une commune mentionnée au V de l'article L. 5210-1-1 du présent code, un établissement public de coopération intercommunale ou un

**Dispositions en vigueur**

syndicat mixte constitué en application de l'article L. 5711-1.

III. – A l'exception des collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet.

Sans préjudice de l'application de l'article 9 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, cette participation minimale du maître d'ouvrage est de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet.

Pour les projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés au titre du code du patrimoine, cette participation minimale du maître d'ouvrage est de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques, sauf dérogation accordée par le représentant de l'État dans le département.

Pour les projets d'investissement destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques, cette participation minimale du maître d'ouvrage peut faire l'objet de dérogations accordées par le représentant de l'État dans le département, au vu de l'importance des dégâts et de la capacité financière des collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales intéressés.

Pour les projets d'investissement en matière d'eau potable et d'assainissement, d'élimination des déchets, de protection contre les incendies de forêts et de voirie communale qui sont réalisés par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de Corse ou par les

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

## Dispositions en vigueur

communes membres d'un tel établissement lorsque les projets n'entrent pas dans le champ de compétence communautaire, cette participation minimale du maître de l'ouvrage est de 10 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques.

Pour les opérations d'investissement financées par le fonds européen de développement régional dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne, la participation minimale du maître d'ouvrage est de 15 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques.

IV. – Par dérogation aux dispositions du présent article, les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet État-région ou dans les contrats de convergence et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses établissements publics.

V. – Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Le III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les projets d'investissement portés par des communes de moins de 1 000 habitants, cette participation minimale du maître d'ouvrage est de 5 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques. »

**Amdt COM-31**

①

②