

N° 270

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 décembre 2016

PROPOSITION DE LOI

*relative à la **vitalité** de la **démocratie locale** et à l'**équilibre** des **territoires**,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Philippe BAS, Bruno RETAILLEAU, François ZOCCHETTO,
Mathieu DARNAUD et Jean-Claude LENOIR,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les réformes territoriales qui se sont accumulées au cours des dernières années ont profondément modifié l'organisation décentralisée de la République, au risque de la déstabiliser.

L'avenir de la commune s'est assombri, avec l'extension parfois contrainte et démesurée de l'intercommunalité à fiscalité propre.

Celui des départements a été un temps menacé, avant de s'éclaircir grâce à l'action résolue du Sénat.

Quant aux régions, elles sont devenues des colosses aux pieds d'argile.

La création désordonnée et sans réflexion préalable de nouvelles métropoles pourrait aggraver les risques de fracture entre le monde urbain et périurbain et le monde rural, de bouleversement de l'équilibre des territoires.

Il apparaît donc nécessaire d'apporter des correctifs à ces réformes territoriales, avant de marquer une pause législative instamment attendue par les élus et nos concitoyens.

Ces évolutions, objets de la présente proposition de loi, doivent permettre de renforcer la démocratie locale et de rétablir l'équilibre des territoires.

Il s'agit, en premier lieu, de **conforter la commune, cellule de base de la démocratie locale.**

À cette fin, la proposition de loi prévoit :

- de permettre un exercice territorialisé des compétences dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes et plus, suivant les modalités prévues par la proposition de loi n° 758 (2015-2016) déposée le 5 juillet 2016 (**article 1^{er}**) ;

- de maintenir les compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes (**article 2**) ;

- d'ouvrir la faculté de retrait, pour constituer un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'un groupe de communes contiguës, constituant un ensemble d'un seul tenant, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à la condition que ce retrait ne crée pas une discontinuité territoriale et qu'il respecte les seuils démographiques de création des intercommunalités (**article 3**) ;

- de réserver désormais à la seule décision des élus concernés les modifications de la carte intercommunale, en supprimant la révision sexennale des schémas départementaux de coopération intercommunale et le pouvoir de modification de ces schémas par les commissions départementales de la coopération intercommunale (**article 4**).

Il s'agit, en deuxième lieu, d'**affermir les départements dans leur mission de garants de la solidarité territoriale.**

À cette fin, la proposition de loi prévoit :

- d'élargir la compétence des départements en matière de solidarité territoriale aux entreprises de services non marchands à l'ensemble du territoire départemental, et pas seulement aux territoires ruraux, ainsi qu'à l'ensemble des opérations relatives à l'entretien et à l'aménagement de l'espace rural, et non plus aux seules opérations réalisées par les associations syndicales autorisées (**article 5**) ;

- d'assouplir les conditions de recours à l'ingénierie des départements en supprimant l'énumération par essence limitative des domaines dans lesquels elle peut s'appliquer au bénéfice des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (**article 6**) ;

- de permettre aux départements de conserver leurs participations dans le capital des sociétés d'économie mixte et des sociétés publiques locales, par convention avec la région, à hauteur maximale de leur participation au moment de la publication de la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République), soit le 8 août 2015 (**article 7**) ;

- d'élargir la compétence des départements en matière agricole, pour que leurs aides ne soient plus nécessairement accordées en complément de celles des régions et que 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, ce qui leur permettrait de venir en aide aux agriculteurs de leur territoire en cas de crise (**article 8**) ;

- d'instituer une conférence départementale de la solidarité territoriale, présidée par le président du conseil départemental ou son représentant et chargée de la coordination des politiques publiques du département, des communes, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de la région sur le territoire départemental (**article 9**) ;

- d'instituer un schéma départemental de la solidarité territoriale qui serait élaboré par le département afin de permettre un développement équilibré du territoire départemental (**article 10**).

Il s'agit, en troisième lieu, de **réaliser enfin la décentralisation trop longtemps refusée à la région des politiques de l'État en matière d'emploi, d'orientation et d'enseignement supérieur**.

S'inspirant des dispositions adoptées par le Sénat lors de l'examen de la loi NOTRe du 7 août 2015 mais finalement écartées en commission mixte paritaire, la proposition de loi prévoit ainsi :

- de confier à la région de nouvelles responsabilités en matière de coordination des acteurs des politiques de l'emploi, tout en renforçant le rôle de Pôle emploi, afin d'assurer une meilleure territorialisation des politiques de l'emploi (**article 11**) ;

- de renforcer le rôle de la région en matière de recherche et d'enseignement supérieur, en prévoyant notamment la consultation des conseils régionaux sur les aspects de la carte des formations supérieures et de la recherche concernant le territoire régional et en leur conférant le pouvoir de proposer des modifications à la carte (**article 12**).

En dernier lieu, la proposition de loi procède à divers **ajustements nécessaires au bon fonctionnement des collectivités territoriales** et consistant à :

- assouplir les conditions de mise en œuvre des possibilités de délégation de compétences prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, en prévoyant une possibilité de délégation d'une partie seulement des compétences, par exemple les transports scolaires en matière de transports interurbains ou certaines aides spécifiques en matière économique (**article 13**) ;

- permettre à un département auquel la région a délégué sa compétence en matière de transports scolaires de 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, conformément à la proposition de loi adoptée par le Sénat le 6 décembre 2016 à l'initiative de MM. Bruno Sido, Benoît Huré, Jean-Jacques Lasserre et François Bonhomme (**article 14**) ;

- donner aux communes de moins de 20 000 habitants la faculté de prévoir la facturation de l'instruction des demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et des déclarations préalables (**article 15**).

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

CONFORTER LA COMMUNE, CELLULE DE BASE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

CHAPITRE I^{ER}

Exercice territorialisé de compétences dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes et plus

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales, est insérée une sous-section 1 *bis* ainsi rédigée :
- ② « *Sous-section 1 bis*
- ③ « *Exercice territorialisé de compétences*
- ④ « *Art. L. 5211-17-1. – L'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant cinquante communes au moins peut définir des territoires d'exercice d'une ou de plusieurs compétences, dénommés pôles territoriaux.*
- ⑤ « Il en détermine le périmètre. Un pôle territorial regroupe plusieurs communes membres contiguës.
- ⑥ « *Art. L. 5211-17-2. – L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre fixe les règles d'organisation et de fonctionnement des pôles territoriaux.*
- ⑦ « Il délègue les attributions correspondant aux compétences intéressées aux conseillers communautaires ou métropolitains élus dans le périmètre et réunis en conseil. Le conseil de pôle élit en son sein son président qui exécute les délibérations de celui-ci. Le siège du conseil de pôle est fixé par le règlement intérieur de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

- ⑧ « *Art. L. 5211-17-3.* – Lorsqu’il recourt à la faculté prévue à l’article L. 5211-17-1, l’organe délibérant de l’établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre conclut avec le conseil de pôle une convention qui définit, sur la proposition de ce dernier, les objectifs et les modalités d’exercice de chaque compétence ainsi que les agents de l’établissement public chargés de sa mise en œuvre, les biens, équipements et crédits nécessaires.
- ⑨ « *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. »

CHAPITRE II

Maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes

Article 2

Le IV de l’article 64 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République est abrogé.

CHAPITRE III

Institution d’une procédure de retrait en bloc de communes d’un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour constituer un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et modification des dispositions régissant la commission départementale de la coopération intercommunale

Article 3

- ① Après l’article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5211-19-1 ainsi rédigé :
- ② « *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.

- ③ « 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 souhaitent se retirer les communes mentionnées au premier alinéa, ainsi que les conseils municipaux des communes membres de cet établissement, qui, à compter de la date de leur saisine, disposent d'un délai d'un mois pour se prononcer sur le retrait envisagé.
- ④ « En cas de désaccord avec ce retrait, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, chacune 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.
- ⑤ « 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. L'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale est réputé positif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois.
- ⑥ « 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 4

- ① Le IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° La dernière phrase du quatrième alinéa est supprimée ;
- ③ 2° Le dernier alinéa est supprimé.

TITRE II

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

CHAPITRE I^{er}

Ajustement du champ d'intervention des compétences départementales

Article 5

- ① Le second alinéa de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Après le mot : « marchands », sont insérés les mots : « et non marchands » ;
- ③ 2° Les mots : « en milieu rural » et les mots : « réalisés par les associations syndicales autorisées » sont supprimés.

Article 6

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 voirie, de l'aménagement et de l'habitat » sont supprimés.

Article 7

- ① L'article L. 3231-7 du code général des collectivités territoriales est rétabli dans la rédaction suivante :
- ② « *Art. L. 3231-7. – Par convention avec la région, le département peut conserver les participations qu'il détient au capital des sociétés publiques locales et des sociétés d'économie mixte locales dont l'objet ne relève plus de ses compétences, à la hauteur maximale des parts détenues au 8 août 2015.* »

Article 8

- ① Le premier alinéa de l'article L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase, les mots : « et en complément de celle-ci » et les mots : « accordées par la région » sont supprimés ;
- ③ 2° La seconde phrase est supprimée.

CHAPITRE II

Institution d'une conférence départementale de la solidarité territoriale

Article 9

- ① L'article L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales est rétabli dans la rédaction suivante :
- ② « *Art. L. 3233-1. - I. – Dans chaque département, il est institué une conférence départementale de la solidarité territoriale. Elle est chargée de la coordination des politiques publiques du département, des communes, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de la région sur le territoire départemental.*
- ③ « Elle peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à la conduite des politiques publiques nécessitant une coordination sur le territoire départemental. Elle est également consultée sur les délégations de compétence entre le département et les établissements publics de coopération intercommunale.
- ④ « Elle donne un avis sur le schéma départemental de solidarité territoriale et d'amélioration de l'accessibilité des services au public prévu à l'article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

- ⑤ « II. – Sont membres de la conférence départementale de la solidarité territoriale :
- ⑥ « 1° Le président du conseil départemental et, le cas échéant, un représentant de l'autorité exécutive des collectivités territoriales exerçant les compétences des départements ;
- ⑦ « 2° Deux conseillers régionaux de la section départementale ;
- ⑧ « 3° Les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- ⑨ « 4° Le maire du chef-lieu de département ;
- ⑩ « 5° Les maires des chefs-lieux d'arrondissement ;
- ⑪ « 6° Les maires des communes de 30 000 habitants et plus ;
- ⑫ « 7° Le président de l'association départementale des maires ;
- ⑬ « 8° Six représentants des communes de moins de 30 000 habitants ;
- ⑭ « 9° Le cas échéant, un représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales des territoires de montagne, au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.
- ⑮ « Un décret précise les modalités de désignation des membres de la conférence départementale de la solidarité territoriale.
- ⑯ « III. – La conférence départementale de la solidarité territoriale est présidée par le président du conseil départemental ou son représentant.
- ⑰ « Elle organise librement ses travaux dans le cadre de son règlement intérieur. Elle se réunit au moins une fois par trimestre. »

CHAPITRE III

Institution d'un schéma départemental de la solidarité territoriale

Article 10

- ① L'article L. 3211-1-1 du code général des collectivités territoriales est rétabli dans la rédaction suivante :
- ② « *Art. L. 3211-1-1. - I. – Le département élabore un schéma départemental de la solidarité territoriale sur son territoire.*
- ③ « 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.
- ④ « II. – Le projet de schéma est soumis, pour avis, à la conférence départementale de la solidarité territoriale mentionnée à l'article L. 3233-1 et, pour approbation, au conseil départemental. À l'issue de ces délibérations, le président du conseil départemental arrête définitivement le schéma.
- ⑤ « La mise en œuvre des actions inscrites dans le 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 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.
- ⑥ « 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 dans le schéma est modifiée pour tenir compte de la révision du schéma.
- ⑦ « 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.
- ⑧ « V. – Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article. »

TITRE III

PRÉVOIR UNE DÉCENTRALISATION ACCRUE EN FAVEUR DE LA RÉGION

CHAPITRE I^{er}

Renforcement des compétences de la région en matière d'emploi

Article 11

- ① Le code du travail est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa de l'article L. 5311-3 est ainsi rédigé :
- ③ « Sous réserve des missions incombant à l'État, la région coordonne, sur son territoire, les actions des acteurs du service public de l'emploi, dans les conditions prévues aux articles L. 6123-3 et L. 6123-4. » ;
- ④ 2° L'article L. 5311-3-1 est ainsi modifié :
- ⑤ a) La seconde phrase du premier alinéa est supprimée ;
- ⑥ b) Après les mots : « des crédits », la fin du second alinéa est ainsi rédigée : « des politiques de l'emploi ainsi que les conditions de mise à disposition des personnels de l'État affectés aux missions déléguées. » ;
- ⑦ 3° Au début du premier alinéa de l'article L. 5312-3, après les mots : « Conseil national de l'emploi », sont insérés les mots : « et après consultation des conseils régionaux sur le projet de convention » ;
- ⑧ 4° Au 4° de l'article L. 5312-4, les mots : « Un représentant » sont remplacés par les mots : « Deux représentants » ;
- ⑨ 5° L'article L. 6123-3 est ainsi modifié :
- ⑩ a) La seconde phrase du premier alinéa est supprimée ;
- ⑪ b) Le troisième alinéa est ainsi rédigé :
- ⑫ « Il est présidé par le président du conseil régional. La vice-présidence est assurée par le représentant de l'État dans la région et par un représentant

des organisations syndicales de salariés ou des organisations professionnelles d'employeurs. » ;

- ⑬ c) Le quatrième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ⑭ « Le bureau est présidé par le président du conseil régional. » ;
- ⑮ d) L'antépénultième alinéa est supprimé ;
- ⑯ 6° L'article L. 6123-4 est ainsi modifié :
- ⑰ a) Au premier alinéa, les mots : « et le représentant de l'État dans la région signent » sont remplacés par le mot : « signe » ;
- ⑱ b) Au deuxième alinéa, les mots : « dans la stratégie prévue à l'article L. 6123-4-1 et » sont supprimés ;
- ⑲ c) Après le 4°, il est inséré un 5° ainsi rédigé :
- ⑳ « 5° La contribution éventuelle de la région aux actions entreprises. » ;
- ㉑ 7° L'article L. 6123-4-1 est abrogé ;
- ㉒ 8° Le début du 2° de l'article L. 6523-6-1 est ainsi rédigé : « 2° La première phrase du quatrième alinéa est complétée ... (*le reste sans changement*) ».

CHAPITRE II

Renforcement des compétences de la région en matière de carte des formations supérieures et de la recherche

Article 12

- ① Le code de l'éducation est ainsi modifié :
- ② 1° La dernière phrase du dernier alinéa de l'article L. 214-2 est supprimée ;
- ③ 2° Le premier alinéa de l'article L. 614-3 est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :
- ④ « 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.

- ⑤ « 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.
- ⑥ « 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. »

TITRE IV

PROCÉDER AUX AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES AU BON FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Article 13

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' ».

Article 14

- ① Le a du 5° du I de l'article 15 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « - est ajoutée une phrase ainsi rédigée :
- ③ « ' 'Lorsque, en application de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, la région délègue cette compétence à un département, celui-ci 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 15

- ① Le titre II du livre IV du code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa de l'article L. 422-8, les mots : « 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 » sont remplacés par les mots : « Lorsque la commune comprend moins de 20 000 habitants et fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale qui n'est pas en mesure d'instruire les demandes de permis ou de déclaration préalable » ;
- ③ 2° Le chapitre III est complété par un article L. 423-2 ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L. 423-2.* – Toute commune de moins de 20 000 habitants peut, par délibération du conseil municipal, prévoir la facturation de l'instruction des demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et des déclarations préalables mentionnées à l'article L. 423-1, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État. »