

N° 841
SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juillet 2026

PROPOSITION DE LOI

*visant à mieux inscrire l'intercommunalité
dans une logique de partenariat des territoires,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Catherine BELRHITI, MM. Éric KERROUCHE, Didier RAMBAUD,
Grégory BLANC et Bernard DELCROS,
Sénatrice et 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,

La présente proposition de loi fait suite aux travaux conduits par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, dont le rapport a été rendu le **18 juin 2026**. Ce rapport, fruit d'une **mission d'information transpartisane**, a formulé cinq recommandations visant à mieux inscrire l'intercommunalité dans une logique de partenariat des territoires. La présente proposition de loi en constitue la **traduction législative**.

Dans un contexte marqué à la fois par l'aspiration des élus à une plus grande stabilité institutionnelle et par l'adoption récente de plusieurs mesures d'assouplissement dont les effets doivent encore être pleinement appréciés, la mission a exclu tout nouveau grand soir **territorial**. Elle n'a pas proposé de revenir sur la répartition des compétences entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP), ni sur les compétences obligatoires, au cœur d'équilibres financiers à préserver. Après une décennie de bouleversements consécutifs aux lois Maptam et NOTRe, les intercommunalités ont besoin de visibilité, de sécurité juridique et de continuité dans l'action publique.

Une forte conviction a guidé les travaux de la mission : la coopération intercommunale s'exprime le mieux lorsqu'elle permet aux communes d'agir mieux ensemble qu'isolément.

À cette fin, la présente proposition de loi **comporte 12 articles**.

En premier lieu, les articles 1 à 6 instaurent un projet de territoire obligatoire pour les EPCI à fiscalité propre et les pôles métropolitains. En effet, l'article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « *le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* ». Le projet de territoire est ainsi **consubstantiel** aux EPCI-FP. Il en constitue la **traduction stratégique et politique**, à destination des élus comme des habitants.

Or, en l'état du droit, aucune disposition du CGCT ne rend obligatoire, pour les EPCI-FP, **l'élaboration d'un tel document**. Seul le pacte de gouvernance fait l'objet d'un simple débat obligatoire après chaque renouvellement général des conseils municipaux. Le projet de territoire, quant à lui, demeure une **simple faculté** laissée à l'entière appréciation des élus communautaires. Cette situation contraste avec celle des pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) : en effet, l'article L. 5741-2 du CGCT prévoit en effet que « *dans les douze mois suivant sa mise en place, le pôle d'équilibre territorial et rural élabore un projet de territoire* ». La présente proposition de loi vise à mettre fin à cette **dissymétrie injustifiée**, en étendant aux EPCI-FP et aux pôles métropolitains l'obligation qui prévaut déjà pour les PETR d'élaborer un projet de territoire dans l'année suivant le renouvellement général des conseils municipaux.

Le projet de territoire ne saurait être regardé comme un simple document de **cadre politique général** ou comme l'affirmation **abstraite** d'une **ambition collective**. C'est pourquoi la présente proposition de loi accompagne l'obligation d'une **définition du projet de territoire**, comme « *document stratégique, transversal et partenarial* » par lequel la structure concernée « *définit, pour la durée du mandat, la vision partagée du développement et de l'organisation du territoire au service des communes et de leurs habitants* ». Il ne s'agit donc pas de figer le contenu du projet de territoire, pas plus que la méthodologie et la présentation, qui doivent demeurer adaptés à la diversité des réalités locales et à la libre administration des collectivités territoriales.

Les enquêtes disponibles, notamment celles publiées par l'Assemblée des communautés de France (désormais Intercommunalités de France), montrent qu'environ 40 % des communautés de communes répondantes ne disposaient pas de projet de territoire propre en 2020. L'obligation proposée entend remédier à cette lacune, **sans imposer de modèle type**. Une note de législation comparée réalisée en avril 2026 par la division de la législation comparée du Sénat souligne par ailleurs que le projet de territoire constitue une **originalité française sans équivalent formalisé** dans les pays étudiés (Allemagne, Belgique-Wallonie, Espagne, Italie), ce qui en fait un atout distinctif qu'il convient de valoriser.

En contrepartie du caractère obligatoire du projet de territoire, **l'article 7** permet à ce dernier de **tenir lieu de schémas sectoriels**, lorsqu'il satisfait à des **exigences de contenu et de procédure fixées par décret**. En effet, la multiplication des documents de planification sectoriels que les EPCI à fiscalité propre sont tenus ou invités à élaborer constitue aujourd'hui l'une des principales sources de complexité de la gouvernance intercommunale. Chacun de ces documents obéit à des procédures

d'élaboration distinctes et génère des délibérations et consultations spécifiques, ce qui nuit à la lisibilité de l'action intercommunale pour les communes membres comme pour les habitants. La présente proposition de loi y répond par une disposition permettant au projet de territoire d'intégrer tout ou partie de ces schémas sectoriels lorsqu'il en satisfait les exigences de contenu, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Cette logique d'intégration est éprouvée en droit de l'urbanisme, où le plan local d'urbanisme intercommunal peut déjà tenir lieu de programme local de l'habitat (PLH) et de plan de mobilité. Elle constitue une incitation puissante à doter le projet de territoire d'un contenu substantiel et opérationnel, plutôt que de le cantonner à un document d'affichage politique.

En deuxième lieu, l'article 8 renforce l'information et l'association de l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres aux travaux de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. En effet, l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales prévoit que le président de l'EPCI adresse chaque année au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement. Ce rapport fait ensuite l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal, en séance publique. Ce dispositif constitue un **instrument utile de transparence** sur l'action intercommunale. Il ne garantit toutefois pas, à lui seul, un échange direct entre l'exécutif intercommunal et l'ensemble des conseillers municipaux, notamment ceux qui ne siègent pas au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. La présente proposition de loi prévoit donc que le président de l'EPCI réunisse, dans les trois mois suivant la transmission du rapport d'activité, l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres afin d'en assurer la présentation et d'organiser un débat. Cette réunion aurait vocation à permettre une information partagée sur l'activité de l'établissement, ses principales réalisations, sa situation financière et les perspectives de l'action intercommunale. Un compte rendu des échanges serait établi et rendu public. Il appartiendrait à l'EPCI de fixer les **modalités d'organisation de cette réunion**, en tenant compte notamment des capacités d'accueil des salles disponibles et, le cas échéant, en prévoyant le recours à la visioconférence. Ce rendez-vous annuel contribuerait à renforcer le dialogue entre l'EPCI et les communes qui le composent. Il permettrait également d'apprécier périodiquement la mise en œuvre du projet de territoire et les résultats concrets de la coopération intercommunale.

En troisième lieu, les articles 9 et 10 visent à faciliter la mise en commun conventionnelle d'agents de police municipale entre communes. L'article 9 assouplit les conditions géographiques auxquelles cette mise en commun est aujourd'hui subordonnée ; quant à l'article 10, il supprime l'interdiction applicable lorsqu'une commune appartient à un EPCI ou à un

syndicat de communes mettant déjà des agents à disposition. Ces dispositions s'inscrivent dans la recommandation du rapport précité d'encourager les **formes souples de coopération entre communes**. Elles permettent à ces dernières de s'associer pour répondre à des besoins opérationnels communs sans instituer de structure nouvelle et en conservant la maîtrise de leur organisation.

En quatrième lieu, **l'article 11** prévoit le recours au vote électronique au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cette mesure vise à mieux **garantir la liberté de vote des conseillers communautaires**, en particulier de **ceux représentant les communes les moins peuplées**, qui peuvent être davantage exposés aux pressions, réelles ou ressenties, résultant du vote à main levée. En substituant à celui-ci une modalité de vote moins directement exposée au regard des autres élus, le **vote électronique** contribue à renforcer les conditions d'un exercice libre et serein du mandat communautaire. Un décret en Conseil d'État déterminerait les conditions d'application de cette obligation, notamment les garanties de sincérité et de sécurité du vote ainsi que, lorsque le scrutin est secret, les modalités propres à en garantir la confidentialité. Il définirait également le calendrier de mise en œuvre du dispositif.

Enfin, **l'article 12** prévoit un **gage financier** pour la compensation de la charge résultant de ces mesures.

Telle est l'économie de la présente proposition de loi.

Proposition de loi visant à mieux inscrire l'intercommunalité dans une logique de partenariat des territoires

TITRE I^{ER}

PROJET DE TERRITOIRE OBLIGATOIRE POUR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE À FISCALITÉ PROPRE, LES PÔLES MÉTROPOLITAINS ET LES PÔLES D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 5210-1-1 A du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5210-1-1 B ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 5210-1-1 B.* – Le projet de territoire est le document stratégique, transversal et partenarial par lequel l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre définit, pour la durée du mandat, la vision partagée du développement et de l'organisation du territoire au service des communes et de leurs habitants. »

Article 2

- ① Après l'article L. 5731-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5731-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 5731-1-1.* – Le projet de territoire est le document stratégique, transversal et partenarial par lequel le pôle métropolitain définit, pour la durée du mandat, la vision partagée du développement et de l'organisation du territoire au service des communes et de leurs habitants. »

Article 3

- ① Après l'article L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5741-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 5741-1-1.* – Le projet de territoire est le document stratégique, transversal et partenarial par lequel le pôle d'équilibre territorial et rural définit, pour la durée du mandat, la vision partagée du développement et de l'organisation du territoire au service des communes et de leurs habitants. »

Article 4

- ① Après le 2° du I de l'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un 3° ainsi rédigé :
- ② « 3° Un débat et une délibération sur l'élaboration du projet de territoire mentionné à l'article L. 5210-1-1 B. Le projet de territoire est adopté dans un délai de douze mois à compter du renouvellement général des conseils municipaux ou de l'opération mentionnée au premier alinéa du présent I. La forme et le contenu du projet de territoire sont déterminés par l'organe délibérant. »

Article 5

- ① L'article L. 5731-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Dans un délai de douze mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux, l'organe délibérant du pôle métropolitain tient un débat et délibère sur l'élaboration du projet de territoire mentionné à l'article L. 5731-1-1 et procède à son adoption. La forme et le contenu du projet de territoire sont déterminés par l'organe délibérant. »

Article 6

- ① Le I de l'article L. 5741-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, après le mot : « territoire », sont insérés les mots : « , au sens de l'article L. 5741-1-1, » ;
- ③ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « L'élaboration ou la révision du projet de territoire donne lieu, dans un délai de douze mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux, à un débat de l'organe délibérant du pôle d'équilibre territorial et rural. Le projet de territoire est approuvé dans les conditions définies au présent I. » »

TITRE II

SIMPLIFICATION DE LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE

Article 7

- ① Après l'article L. 5210-1-1 A du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5210-1-1 C ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 5210-1-1 C. – I. –* Le projet de territoire élaboré par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut tenir lieu de tout ou partie des documents de planification et des schémas sectoriels dont l'élaboration lui incombe.
- ③ « *II. –* Un décret en Conseil d'État détermine la liste des documents et des schémas concernés ainsi les conditions de contenu et de consultation applicables au projet de territoire pour chacun d'entre eux. »

TITRE III

TRANSPARENCE DE L'ACTION INTERCOMMUNALE

Article 8

- ① L'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Dans un délai de trois mois suivant la transmission du rapport mentionné au premier alinéa, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre réunit l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres pour une présentation de ce rapport, assortie d'un débat. L'établissement établit et rend public un compte rendu de cette réunion. »

TITRE IV

POLICE MUNICIPALE PLURICOMMUNALE

Article 9

- ① Le premier alinéa de l'article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure est ainsi rédigé :
- ② « Plusieurs communes peuvent avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles. »

Article 10

- ① Le code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ② 1° L'avant-dernier alinéa de l'article L. 512-1 est supprimé ;
- ③ 2° Le III de l'article L. 512-1-2 est abrogé.

TITRE V

SCRUTIN ÉLECTRONIQUE

Article 11

- ① L'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se dotent d'un système de vote électronique au sein de leur organe délibérant. Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent alinéa, notamment les garanties de sincérité, de sécurité et de secret du scrutin ainsi que le calendrier de mise en œuvre. »

TITRE VI
DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Article 12

- ① I. – Les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.

- ② II. – L'éventuelle perte de recettes résultant pour l'État du I et les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.