



## SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET LES CONSEILS COMMUNAUTAIRES

### Commission des lois

Rapport n° 470 (2018-2019) de M. Dany Wattebled (Les Indépendants - République et Territoires – Nord), déposé le 30 avril 2019

Réunie le mardi 30 avril 2019, sous la présidence de M. François-Noël Buffet, vice-président, la commission des lois a examiné le rapport de M. Dany Wattebled, présenté en son nom par M. Philippe Bas, et établi son texte sur la **proposition de loi n° 285 (2018-2019)** tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires.

### *Les communes et l'intercommunalité : une solidarité à renforcer*

#### *Un fonctionnement nécessairement coopératif*

Le bon fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre nécessite une parfaite coordination entre les conseils municipaux et communautaires. Non seulement les communes doivent pouvoir faire entendre leur point de vue au sein des assemblées délibérantes des communautés qui les réunissent, mais il est indispensable que les maires et les conseils municipaux soient pleinement associés aux décisions prises au niveau intercommunal.

C'est là, d'une part, **une condition de la légitimité de l'action communautaire**, car un EPCI n'est que l'émanation de ses communes membres, et c'est à l'échelle de la commune que le lien démocratique entre les citoyens et les élus reste le plus fort.



C'est, d'autre part, **un gage de bonne administration locale**, tant les compétences communales et intercommunales sont étroitement imbriquées.

### ***Le mode de désignation des conseillers communautaires : un compromis satisfaisant qui nécessite des ajustements***

**La loi du 17 mai 2013 a profondément modifié le mode de désignation des délégués des communes au sein des assemblées délibérantes des EPCI à fiscalité propre**, qui étaient jusque-là élus en leur sein par les conseils municipaux.

Désormais, **le mode de désignation diffère selon la taille de la commune** :

- dans les **communes de 1 000 habitants ou plus** (dont les conseils municipaux sont élus au scrutin de liste), les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct, en même temps que les conseillers municipaux et selon un système de « *fléchage* » qui établit une corrélation étroite entre les listes de candidats aux deux élections ;
- dans les **communes de moins de 1 000 habitants**, les conseillers communautaires sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau.

Aux yeux du rapporteur, cette réforme a abouti à **un résultat dans l'ensemble satisfaisant**. Une juste **conciliation** a été opérée entre le principe, fixé en 2010, de l'élection des conseillers communautaires au **suffrage universel direct** et la nécessité de maintenir un **lien étroit entre les conseils municipaux et communautaires**.

**Certaines difficultés demeurent néanmoins**. En même temps que la prérogative consistant à élire leurs délégués auprès de l'intercommunalité, **les conseils municipaux ont perdu la faculté de les remplacer en cours de mandat**. Cela peut provoquer des dysfonctionnements en cas de dissensions entre le conseil municipal et les représentants de la commune au conseil communautaire, par exemple à la suite d'un changement de la majorité municipale. **Il peut également arriver que le maire, même s'il le souhaite, ne siège pas au conseil communautaire**.

### ***La proposition de loi***

---

La proposition de loi déposée sur le bureau du Sénat par M. Alain Marc et les membres du groupe Les Indépendants - République et Territoires a pour objet de résoudre ces difficultés.

Pour ce qui est des **communes de 1 000 habitants et plus**, leur représentation au sein des conseils communautaires serait désormais assurée :

- par **le maire**, sauf si, à la demande de celui-ci, le conseil municipal décidait de désigner un autre de ses membres,
- et par **des conseillers communautaires élus en même temps que les conseillers municipaux** au suffrage universel direct, selon le système de « *fléchage* » aujourd'hui en vigueur.

En outre, **le conseil municipal pourrait à tout moment procéder au remplacement d'un conseiller communautaire par un autre conseiller municipal du même sexe ayant figuré sur la même liste de candidats au conseil communautaire**, sous réserve qu'au moins l'un de ses colistiers le demande.

Afin de faciliter le remplacement de conseillers communautaires en cours de mandature, il est également proposé d'**augmenter le nombre de candidats sur les listes**.

Dans les **communes de moins de 1 000 habitants**, les conseillers communautaires continueraient à être désignés dans l'ordre du tableau du conseil municipal, mais celui-ci pourrait à tout moment **remplacer un conseiller communautaire par un autre de ses membres** pour la durée de son mandat restant à courir.

### ***La position de la commission des lois : améliorer et compléter un texte bienvenu***

#### ***Prévoir le renouvellement des conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants en cas d'élection d'un nouveau maire***

Partageant les objectifs de la proposition de loi, le rapporteur a estimé qu'il convenait d'en affiner le dispositif. En effet, les dispositions proposées aboutiraient à faire coexister au sein des conseils communautaires **plusieurs catégories de délégués** de communes appartenant à la même strate de population, puisant leur légitimité à des sources différentes. Surtout, **il n'a pas paru envisageable qu'un conseil municipal puisse, de sa propre autorité, mettre fin au mandat d'un conseil communautaire élu au suffrage universel direct** pour le remplacer par un autre de ses membres, car une telle faculté porterait **une atteinte disproportionnée aux conditions d'exercice du droit de suffrage** garanti par l'article 3 de la Constitution.

Pour ce qui est de la représentation des **communes de 1 000 habitants et plus** au sein des conseils communautaires, **la commission a donc souhaité s'en tenir au *statu quo***. Elle a néanmoins approuvé le relèvement facultatif du nombre de candidats supplémentaires au conseil communautaire, en portant leur nombre à un maximum de quatre dans les communes élisant au moins cinq conseillers communautaires.

En revanche, **dans les communes de moins de 1 000 habitants**, aucun principe constitutionnel ne s'oppose à ce qu'il soit mis fin au mandat des conseillers communautaires par anticipation. C'est du reste surtout dans ces communes que la majorité au conseil municipal peut être fragile, laissant place à des recompositions en cours de mandature. Afin d'éviter la coexistence de plusieurs catégories de délégués, la commission a prévu **qu'en cas d'élection d'un nouveau maire, pour quelque cause que ce soit, les conseillers communautaires de la commune soient à nouveau désignés dans l'ordre du tableau**. De cette façon, la représentation de la commune auprès de l'intercommunalité tiendra compte de la nouvelle composition de l'équipe municipale, et le nouveau maire siégera au conseil communautaire, sauf s'il en décide autrement.

#### ***Diverses dispositions relatives au régime électoral des conseillers communautaires***

Au cours de ses travaux, la commission a également apporté plusieurs autres modifications ponctuelles au régime électoral des conseillers communautaires.

Elle a ainsi entendu :

- **clarifier** certaines dispositions issues de la réforme du mode de désignation des conseillers communautaires en 2013 ;
- **abroger** l'article 54 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), qui prévoit l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct lors d'un scrutin distinct des élections municipales, et qui est devenu sans objet ;
- **supprimer** l'incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et l'exercice d'un emploi salarié dans une commune membre de l'EPCI à fiscalité propre concerné.

### **Mieux associer les maires au fonctionnement de l'intercommunalité grâce à une conférence des maires**

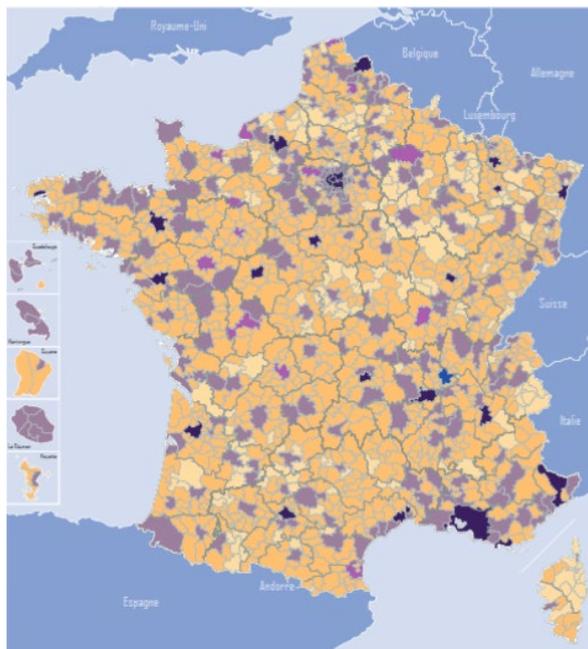
Pour renforcer les synergies entre communes et intercommunalités, la commission des lois a enfin estimé nécessaire de **mieux associer les maires** au fonctionnement quotidien des EPCI à fiscalité propre.

C'est pourquoi elle a prévu qu'à la demande de 30 % des maires des communes membres, une **conférence des maires** soit instituée au sein des communautés de communes et d'agglomération, ainsi que dans les communautés urbaines, pour débattre de tous sujets d'intérêt communautaire ou de l'harmonisation des compétences respectives des communes et de l'intercommunalité. Une telle instance existe déjà dans les métropoles.

La commission a également souhaité **renforcer les attributions consultatives de la conférence métropolitaine** qui réunit les maires des communes situées sur le territoire de la **métropole de Lyon**, afin de tenir compte du fait que les communes ne seront plus représentées à compter de 2020 au sein de l'organe délibérant de cette collectivité territoriale à statut particulier.

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

**Carte des 1 258 EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2019**



Source : DGCL



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l18-470/l18-470.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37