

N° 12

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 octobre 2019

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi (procédure accélérée) relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique,

Par M. Mathieu DARNAUD et Mme Françoise GATEL,

Sénateurs

Tome I : Rapport

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *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, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Seguin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 677 rect. (2018-2019) et 13 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	11
EXPOSÉ GÉNÉRAL	13
I. POUR UN RENOUVELLEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ	15
A. LA GOUVERNANCE : RECONNAÎTRE LA PLACE CENTRALE DES MAIRES ET DES ÉLUS MUNICIPAUX.....	15
B. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES : FAIRE PRÉVALOIR LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ.....	16
C. LES PÉRIMÈTRES : PROCÉDER AUX AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES DE LA CARTE INTERCOMMUNALE.....	17
II. L'INDISPENSABLE CONSOLIDATION DES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE	18
A. RENFORCER ET SÉCURISER LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE	18
B. RESTAURER L'AUTORITÉ DU MAIRE, OFFICIER DE POLICE JUDICIAIRE	19
III. LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX : DE PREMIÈRES RÉPONSES AUX ATTENTES DES ÉLUS LOCAUX	20
A. UN SENTIMENT D'INQUIÉTUDE CHEZ LES ÉLUS	20
B. MIEUX RECONNAÎTRE L'ENGAGEMENT DES ÉLUS	21
1. <i>L'amélioration du régime indemnitaire</i>	21
2. <i>La conciliation entre le mandat local et la vie professionnelle et personnelle</i>	23
3. <i>La refonte des dispositifs de formation des élus locaux</i>	24
C. MIEUX PROTÉGER LES ÉLUS.....	25
IV. DIVERSES DISPOSITIONS DE SIMPLIFICATION ET D'AMÉLIORATION DU DROIT DE LA DÉCENTRALISATION	26
A. L'ASSOUPLISSEMENT DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE ÉCHELONS TERRITORIAUX.....	26
B. VERS UN ALLÈGEMENT DES CONTRAINTES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	26
C. DE L'ÉTAT TUTEUR À L'ÉTAT FACILITATEUR ?	28
D. DIVERSES AUTRES DISPOSITIONS	28

V. DIVERSES DISPOSITIONS ÉLECTORALES.....	29
A. LA SIMPLIFICATION DU VOTE PAR PROCURATION.....	29
B. LA FACILITATION DU VOTE DES DÉTENUS.....	29
VI. DISPOSITIONS RELATIVES AUX OUTRE-MER.....	31
EXAMEN DES ARTICLES.....	33
TITRE I ^{ER} LIBERTÉS LOCALES : CONFORTER CHAQUE MAIRE DANS SON INTERCOMMUNALITÉ.....	33
CHAPITRE I ^{ER} LE PACTE DE GOUVERNANCE : PERMETTRE AUX ÉLUS LOCAUX DE S'ACCORDER SUR LE FONCTIONNEMENT QUOTIDIEN DE LEUR EPCI.....	33
• <i>Article 1^{er}</i> (art. L. 5211-11-1 et L. 5211-11-2 [nouveaux], art. L. 5211-40, L. 5217-8 et L. 5832-2 du code général des collectivités territoriales) Pacte de gouvernance - Conférence des maires	33
• <i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i> (art. L. 3633-2 du code général des collectivités territoriales) Renforcement des prérogatives de la conférence métropolitaine rassemblant les maires des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon	41
• <i>Article 1^{er} ter (nouveau)</i> (art. L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales) Modalités de désignation des vice-présidents d'EPCI	43
• <i>Article 2</i> (art. L. 273-3, L. 273-11 et L. 273-12 du code électoral, art. L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales) Renouvellement des conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants en cas de cessation des fonctions du maire	44
• <i>Article 2 bis (nouveau)</i> (art. L. 237-1 du code électoral) Suppression de l'incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et l'exercice d'un emploi salarié au sein d'une commune membre	49
• <i>Article 2 ter (nouveau)</i> (art. 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) Abrogation des dispositions prévoyant l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct	50
• <i>Article 3</i> (art. L. 5211-40-1 du code général des collectivités territoriales) Remplacement d'un conseiller communautaire par un autre conseiller municipal de la même commune au sein des commissions	51
• <i>Article 3 bis (nouveau)</i> (art. L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales) Accords locaux de répartition des sièges au sein des conseils communautaires	55
• <i>Article 4</i> (art. L. 5211-40-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Droit à l'information des conseillers municipaux sur les affaires de leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre	56
• <i>Article 4 bis (nouveau)</i> (art. L. 3633-5 du code général des collectivités territoriales) Information des conseillers municipaux des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon	60

CHAPITRE II LE PACTE DE COMPÉTENCES : PERMETTRE AUX ÉLUS LOCAUX DE S'ACCORDER SUR CE QUE DOIT FAIRE OU NON LEUR EPCI.....	60
• <i>Article 5 A (nouveau)</i> (art. L. 5211-17-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales, art. 1636 B <i>octies</i> du code général des impôts) Transfert « à la carte » de compétences facultatives à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre	60
• <i>Article 5 B (nouveau)</i> (art. L. 5211-17-2 [nouveau] et L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, art. 85 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) Procédure de restitution de compétences par un établissement public de coopération intercommunale à ses communes membres.....	62
• <i>Article 5 C (nouveau)</i> (art. L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales) Neutralité financière des restitutions de compétences	63
• <i>Article 5 D (nouveau)</i> (art. L. 5211-41-3, L. 5214-1, L. 5214-16, L. 5214-16-2, L. 5216-5, L. 5216-7, L. 5812-1, L. 5814-1 et L. 5842-22 du code général des collectivités territoriales) Suppression de la catégorie des compétences optionnelles dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération	66
• <i>Article 5</i> (art. 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, art. 1 ^{er} de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes) Suppression du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération	69
• <i>Article 6</i> (art. L. 4424-32, L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5215-20-1, L. 5216-5, L. 5217-2 et L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales, art. L. 133-15, L. 134-2 et L. 151-3 du code du tourisme) Favoriser l'exercice de la compétence de promotion du tourisme par les stations classées de tourisme.....	74
• <i>Article 7</i> (art. L. 151-3, L. 153-15, L. 153-21, L. 153-27, L. 153-45, et L. 153-47 du code de l'urbanisme) Renforcement du rôle des communes dans l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal.....	80
• <i>Article 7 bis (nouveau)</i> (art. L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) Limitation à la voirie d'intérêt communautaire ou métropolitain du transfert des compétences afférentes dans les communautés urbaines et les métropoles	84
• <i>Article 7 ter (nouveau)</i> (art. L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales) Report du transfert à la métropole d'Aix-Marseille-Provence du transfert de la voirie communale.....	86
• <i>Article 7 quater (nouveau)</i> (art. L. 154-1 du code de l'urbanisme) Abaissement du seuil à partir duquel un grand établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut réaliser plusieurs plans locaux d'urbanisme infracommunautaires sur son territoire	87
• <i>Article 7 quinquies (nouveau)</i> (art. L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) Conditions de majorité pour la définition de l'intérêt communautaire	88
CHAPITRE III LE PÉRIMÈTRE DES EPCI	89
• <i>Article 8</i> (art. L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales) Suppression de l'obligation de révision sexennale du schéma départemental de la coopération intercommunale	89
• <i>Article 9</i> (art. L. 5216-11 [rétabli] du code général des collectivités territoriales) Procédure simplifiée de retrait d'une commune membre d'une communauté d'agglomération	92

- *Article 10* (art. L. 5211-5-1 A [nouveau] et L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales) **Scission de communautés de communes et de communautés d'agglomération**95
- *Article 11* (art. L. 5211-39-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) **Information des communes sur les conséquences financières d'une modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale**.....99
- *Article 11 bis (nouveau)* (art. 43 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) **Possibilité pour tout citoyen de représenter les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements et les régions au sein des comités syndicaux**103
- *Article 11 ter (nouveau)* (art. 1609 *nonies* C du code général des impôts) **Mission prospective de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)**..104
- *Article 11 quater (nouveau)* (art. L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales) **Composition de la commission départementale de la coopération intercommunale**.....105
- *Article 11 quinquies (nouveau)* (art. L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales) **Facilitation de la création de communes nouvelles dont le territoire est situé sur deux départements**106

TITRE II LIBERTÉS LOCALES : RENFORCER LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE.....109

- *Article 12* (art. L. 123-4 et L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation) **Renforcement des prérogatives de police spéciale du maire pour les immeubles et installations à risques**.....109
- *Article 13* (art. L. 3332-15 du code de la santé publique ; art. L. 332-1 du code de la sécurité intérieure) **Nouvelle répartition des compétences du préfet et du maire pour la fermeture des débits de boissons**.....117
- *Article 14* (art. L. 481-1, L. 481-2 et L. 481-3 [nouveaux] du code de l'urbanisme) **Mesures administratives renforçant l'application du droit de l'urbanisme**.....122
- *Article 15* (art. L. 2212-2-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) **Attribution au maire du pouvoir de dresser des amendes administratives**.....126
- *Article 15 bis (nouveau)* (art. L. 541-241-32 du code de l'environnement) **Renforcement des pouvoirs de police du maire à l'encontre des épaves de véhicules**137
- *Article 15 ter (nouveau)* (art. L. 512-4, L. 512-5 et L. 512-6 du code de la sécurité intérieure) **Conventions de coordination**139
- *Article 15 quater (nouveau)* (art. L. 132-3 du code de la sécurité intérieure) **Renforcement de l'information du maire sur les suites judiciaires données aux infractions constatées sur le territoire de sa commune**142
- *Article 15 quinquies (nouveau)* (art. L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales) **Mise à disposition du président de l'EPCI des agents de police municipale des communes membres**144
- *Article 15 sexies (nouveau)* (art. L. 512-2 du code de la sécurité intérieure) **Simplification des régimes de mutualisation des polices municipales**145
- *Article 15 septies (nouveau)* (art. L. 522-2 du code de la sécurité intérieure) **Mutualisation de gardes-champêtres entre EPCI**148
- *Article 15 octies (nouveau)* **Gestion du Mont-Saint-Michel**.....149

TITRE III LIBERTÉS LOCALES : SIMPLIFIER LE QUOTIDIEN DU MAIRE153

CHAPITRE I^{ER} FAVORISER LE RAPPROCHEMENT ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....153

- *Article 16* (art. L. 1410-3, L. 1411-51 [nouveau], L.5111-1, L. 5211-4-4 [nouveau] et L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales) **Assouplissement des règles applicables aux conventions passées par les collectivités territoriales et leurs groupements**153
- *Article 17* (art. L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales) **« Sécabilité » des compétences déléguées entre collectivités territoriales et possibilité pour les EPCI de déléguer leurs compétences aux départements et aux régions**.....160
- *Article 18* (art. L. 1111-10 et L. 3232-1-2, art. L. 3231-2 et L. 3231-3 [rétablis] du code général des collectivités territoriales) **Compétences économiques des départements**165
- *Article 19* (art. L. 2113-1 du code général des collectivités territoriales, art. 10 et 12 de la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l’organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires) **État civil dans les communes nouvelles**170

CHAPITRE II FLUIDIFIER LES RELATIONS ENTRE L’ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....173

- *Article 20* (art. L. 1116-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) **« Rescrit » du préfet**173
- *Article 20 bis (nouveau)* (art. L. 1121-1 et L. 1121-2 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales, art. L. 132-14 et L. 143-21 du code de l’urbanisme) **Conférence de dialogue entre les collectivités territoriales et l’État**176
- *Article 21* (art. L. 102-13 du code de l’urbanisme) **Correction d’une erreur de coordination de la loi ELAN**177
- *Article 22* **Habilitation à légiférer par ordonnance sur la publicité des actes des collectivités territoriales, leur entrée en vigueur, leur conservation et le point de départ du délai de recours contentieux**.....179

CHAPITRE III SIMPLIFIER LE DROIT APPLICABLE AUX ÉLUS LOCAUX.....184

- *Article 23* (art. L. 141-1 du code de l’action sociale et des familles, art. L. 2144-2, L. 2224-17-1, L. 5211-10-1, et L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales) **Suppression de l’obligation de créer diverses instances et d’établir divers documents**184
- *Article 23 bis (nouveau)* (art. L. 1112-24, L. 1823-1 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales et L. 125-12 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie [nouveau]) **Création d’un cadre juridique propre à la médiation territoriale**189
- *Article 24* (art. L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales) **Extension à toutes les opérations d’investissement du bloc communal de la faculté pour le préfet d’accorder une dérogation à la participation financière minimale du maître d’ouvrage**.....191
- *Article 25* (art. L. 1111-11 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) **Publication du plan de financement des opérations d’investissement**.....194
- *Article 25 bis (nouveau)* (art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales) **Délégation à l’exécutif des mises à disposition à titre gratuit**195
- *Article 25 ter (nouveau)* (art. L. 32-11-2 et L. 41-33-6-1 du code général des collectivités territoriales) **Modification en cours de mandat des délégations à la commission permanente**.....196

TITRE IV RENFORCER ET RECONNAÎTRE LES DROITS DES ÉLUS.....	197
• <i>Article 26</i> (art. L. 3142-79 du code du travail ; art. L. 5214-8 et L. 5842-21 du code général des collectivités territoriales) Extension du congé électif aux communes de moins de 1 000 habitants – Conditions d’exercice des mandats dans les communautés de communes	198
• <i>Article 26 bis (nouveau)</i> (art. L. 2123-9, L. 3123-7 et L. 4135-7 du code général des collectivités territoriales) Statut de salarié protégé des élus locaux	203
• <i>Article 26 ter (nouveau)</i> (art. L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales) Augmentation des crédits d’heures à la disposition des élus locaux	204
• <i>Article 26 quater (nouveau)</i> (art. L. 2123-9 et L. 2123-11-1 du code général des collectivités territoriales) Renforcement des droits des adjoints au maire dans les communes de moins de 10 000 habitants	206
• <i>Article 27</i> (art. L. 2123-18-2, L. 2123-18-4, L. 3123-19-1, L. 4135-19-1, L. 6334-4, L. 7125-23 et L. 2573-7 du code général des collectivités territoriales) Prise en charge des frais de garde et d’assistance des élus locaux	207
• <i>Article 28</i> (art. L. 2123-23, L. 2123-24 et L. 5211-12 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Régime indemnitaire des maires, des adjoints au maire et des conseillers communautaires	212
• <i>Article 28 bis (nouveau)</i> (art. L. 2123-24-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Possibilité, pour les communes de 100 000 habitants et plus, de moduler les indemnités de fonction de leurs membres	223
• <i>Article 28 ter (nouveau)</i> (art. L. 5211-12-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Possibilité, pour les établissements publics de coopération intercommunale de 100 000 habitants et plus, de moduler les indemnités de fonction de leurs membres	224
• <i>Article 28 quater (nouveau)</i> (art. L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales ; art. 2 de la loi n° 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l’application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d’exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes) Régime indemnitaire des présidents et des vice-présidents des syndicats de communes et des syndicats mixtes	225
• <i>Article 29</i> (art. L. 5211-13 et L. 5842-5 du code général des collectivités territoriales) Remboursement des frais de déplacement des conseillers communautaires lorsqu’ils perçoivent une indemnité de fonction	227
• <i>Article 29 bis (nouveau)</i> (art. L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales) Modalités de remboursement des frais de déplacement pour l’exécution de mandats spéciaux dans les conseils municipaux	229
• <i>Article 29 ter (nouveau)</i> (art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales) Possibilité de déléguer au président de l’assemblée délibérante les autorisations de mandat spécial	231
• <i>Article 29 quater (nouveau)</i> (art. L. 323-6 du code de la sécurité sociale) Arrêt maladie des élus locaux	231
• <i>Article 30</i> (art. L. 2123-34 et L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales) Modification du régime de prise en charge de la protection fonctionnelle des maires	234
• <i>Article 31</i> (art. 12-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; art. L. 613-5 du code de l’éducation) Habilitation à légiférer par ordonnances pour réformer les dispositifs de formation des élus locaux – Participation du CNFPT à la formation des élus locaux – Validation des acquis de l’expérience	241

• <i>Article 31 bis (nouveau)</i> (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	249
• <i>Article 32 (supprimé)</i> Habilitation à légiférer par ordonnance pour l'adaptation et l'extension du projet de loi dans les outre-mer	250
TITRE V VOTE	253
• <i>Article 33</i> (art. L. 12-1 et L. 18-1 [nouveaux], L. 71, L. 72, L. 79 à L. 82 [nouveaux], L. 387, L. 388 et L. 388-1 [nouveau] du code électoral ; art. 30 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire) Simplification du vote par procuration - Droit de vote des personnes détenues	253
TITRE VI DISPOSITIONS RELATIVES AUX OUTRE-MER	265
• <i>Article 34 (nouveau)</i> Habilitation à légiférer par ordonnance pour l'adaptation et l'extension du projet de loi dans les outre-mer	265
• <i>Article 35 (nouveau)</i> (art. L. 2573-19 et L. 2673-50 du code général des collectivités territoriales) Règles applicables au stationnement payant en Polynésie française	265
• <i>Article 36 (nouveau)</i> (art. L. 2373-25 du code général des collectivités territoriales) Extension des dispositions relatives aux crématoriums aux communes de la Polynésie française	266
EXAMEN EN COMMISSION	269
SUITE DE L'EXAMEN EN COMMISSION	301
COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME JACQUELINE GOURAULT, MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ET DE M. SÉBASTIEN LECORNU, MINISTRE AUPRÈS DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	379
LISTES DES PERSONNES ENTENDUES	403

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales¹, le 25 septembre 2019, la commission des lois, réunie le **mercredi 2 octobre 2019**, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, a examiné le rapport de **M. Mathieu Darnaud et de Mme Françoise Gatel, rapporteurs**, et établi son texte sur le projet de loi n° 677 rectifié (2019-2020) **relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique**.

Dans l'attente d'un projet de loi relatif à la décentralisation, à la différenciation territoriale et à la déconcentration de l'État, annoncé pour le second semestre 2020, le Gouvernement présente devant le Parlement un projet de loi visant à **faire disparaître les « irritants » des dernières réformes territoriales, en reprenant de nombreuses dispositions votées au cours des derniers mois par le Sénat**. La commission a néanmoins regretté que le texte reste, sur certains points, au milieu du gué, et elle s'est attachée à lui donner plus d'ambition en adoptant **136 amendements**.

- **Reconnaître la place centrale des maires et des élus**

En ce qui concerne la coopération intercommunale, la commission des lois a sensiblement renforcé les mesures proposées par le Gouvernement, afin de **consolider la place des communes et des maires** dans le fonctionnement de l'intercommunalité et d'assouplir la répartition des compétences entre les échelons.

La commission a notamment décidé **d'autoriser les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à confier la gestion** de services ou d'équipements de proximité **à leurs communes membres**, d'ouvrir la voie à des **transferts « à la carte » de compétences** communales à l'intercommunalité, et de **garantir la neutralité financière** des restitutions de compétences aux communes.

- **Renforcer et sécuriser les pouvoirs de police du maire**

La commission des lois a inscrit dans le texte les mesures de nature législative prévues par le « **Plan d'action pour une plus grande sécurité des maires** », présenté le même jour par le président Philippe Bas.

¹ Le compte rendu de cette audition est annexé au présent rapport.

Il s'agit notamment de **renforcer les pouvoirs dont disposent les maires pour faire exécuter leurs arrêtés de police**, en leur permettant de prononcer des astreintes, voire des amendes administratives, de **faciliter la mutualisation des forces de police municipale** entre communes, de **renforcer leur coordination** avec la police et la gendarmerie nationales, de garantir aux maires et à leurs adjoints victimes de violences une **protection fonctionnelle**, et de **systématiser l'information des maires** sur les suites judiciaires données aux infractions commises sur le territoire de leur commune.

- **Mieux reconnaître et faciliter l'engagement des élus**

La commission s'est félicitée que le Gouvernement ait repris à son compte nombre des propositions du Sénat au sujet des conditions d'exercice des mandats locaux.

Elle a toutefois jugé **disproportionnée l'augmentation du plafond des indemnités** des élus des communes de moins de 1 000 habitants, telle que prévue par le texte gouvernemental. La commission a préféré **relever de manière plus progressive les plafonds indemnitaires** (diminuant ainsi de moitié le coût potentiel de la mesure), tout en maintenant le **principe protecteur** selon lequel seul le maire peut demander que son indemnité soit inférieure au plafond.

La commission a également estimé indispensable, avec l'accord du Gouvernement et afin de réellement permettre aux élus de mieux concilier l'exercice de leur mandat avec leur vie familiale et professionnelle, de faire prendre en charge par l'État les frais de garde et d'assistance des élus dans **toutes les communes de moins de 3 500 habitants**.

En ce qui concerne la **formation et l'aide à la reconversion des élus**, la commission a accepté d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance, tout en apportant dès à présent certaines garanties, notamment sur la portabilité des droits à la formation entre les différents comptes personnels de formation.

La commission des lois a adopté le projet de loi ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

À la suite de la crise des « *gilets jaunes* » qui a secoué notre pays au cours de l'hiver et du printemps derniers, et du grand débat national qui l'a suivie, **le Gouvernement reconnaît et affirme la nécessité pour l'État de s'appuyer sur les collectivités territoriales, leurs élus et tout particulièrement les maires**, ces sentinelles de la République sur le territoire français.

Le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, ne peut que s'en féliciter.

Un grand projet de loi relatif à la décentralisation, à la différenciation territoriale et à la déconcentration de l'État est annoncé pour la fin du premier semestre 2020, sur lequel des consultations s'entament.

Pour l'heure, le Gouvernement présente devant le Parlement **un projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique** qui, selon les propres termes du Premier ministre, vise à **faire disparaître « les irritants de la loi NOTRe¹ »**, c'est-à-dire d'apporter divers assouplissements aux règles excessivement rigides imposées par les dernières réformes territoriales, tout en consolidant les pouvoirs des communes et des maires et en apportant plusieurs améliorations attendues aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Ces diverses mesures, **souvent directement inspirées de propositions de loi ou de travaux d'information du Sénat**, sont pour la plupart **bienvenues**.

¹ Déclaration du Premier ministre au séminaire de travail avec le Gouvernement et des représentants de la majorité, 29 avril 2019.

**Propositions du Sénat reprises en tout ou partie
dans le projet de loi « Engagement et proximité »**

Proposition de loi n° 466 (2017-2018) de MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau et Mathieu Darnaud relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, adoptée par le Sénat le 13 juin 2018

- Fin des recompositions périodiques de la carte intercommunale
- Procédure de scission d'intercommunalités « XXL »
- Extension des possibilités d'aides du département au bloc communal
- Assouplissement des délégations de compétences entre collectivités territoriales
- Assouplissement de la règle de la participation financière minimale du maître d'ouvrage
- Amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux

Proposition de loi n° 291 (2016-2017) de MM. Bruno Retailleau, François Zocchetto, Philippe Bas et Mathieu Darnaud pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération, adoptée par le Sénat le 23 février 2017

- Suppression du transfert obligatoire aux intercommunalités des compétences « eau » et « assainissement »

(Le projet de loi prévoit un mécanisme différent de délégation aux communes.)

Proposition de loi n° 85 (2018-2019) de MM. Jean-Pierre Sueur, Marc Daunis, Éric Kerrouche et Patrick Kanner visant à améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité

- Création d'une conférence des maires dans toutes les intercommunalités
- Amélioration de l'information des conseillers municipaux qui ne siègent pas à l'assemblée intercommunale

(Les dispositions relatives à la composition du conseil communautaire n'ont pas été reprises par le Gouvernement.)

Proposition de loi n° 285 (2018-2019) de M. Alain Marc tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires

- Renouvellement des conseillers communautaires en cas d'élection d'un nouveau maire dans les communes de moins de 1 000 habitants

Rapport d'information n° 642 (2017-2018), « Faciliter l'exercice des mandats locaux », six tomes, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 5 juillet 2018

- Quarante-trois recommandations sur le régime indemnitaire, le régime social, la formation et la reconversion des élus, leur responsabilité pénale et la déontologie qui leur est applicable

Rapport d'information n° 642 (2017-2018) de M. Mathieu Darnaud, « Fortifier la démocratie de proximité : trente propositions pour nos communes », fait au nom de la commission des lois, déposé le 7 novembre 2018

- Trente recommandations sur les ressources financières des communes, l'allègement des normes, les conditions d'exercice des mandats locaux, le développement des communes nouvelles et la coopération intercommunale

Néanmoins, ce projet de loi, s'il trace des pistes intéressantes et comporte même quelques véritables innovations juridiques, hésite à en tirer les conséquences et reste ainsi parfois au **milieu du gué**.

À l'initiative de ses rapporteurs, **vo**tre commission s'est attachée à **explorer les voies entr'ouvertes par le Gouvernement et à les enrichir**, qu'il s'agisse du fonctionnement de la coopération intercommunale, des pouvoirs de police du maire, des conditions d'exercice des mandats locaux, ou encore des autres assouplissements et simplifications à apporter au droit de la décentralisation.

I. POUR UN RENOUVELLEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Les dispositions relatives à la **coopération intercommunale**, regroupées au titre I^{er}, constituent l'un des volets les plus importants et volumineux du projet de loi.

Alors que **les dernières réformes territoriales ont, sur ce sujet, suscité beaucoup d'incompréhension et de difficultés pratiques sur le terrain**, le projet de loi du Gouvernement, qui traite à la fois de la gouvernance, des compétences et du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, tente d'apporter **quelques remèdes à ces dysfonctionnements**. **Vo**tre commission a **sensiblement renforcé les mesures proposées**, afin de consolider la place des communes et des maires dans le fonctionnement de l'intercommunalité et, surtout, d'assouplir la répartition des compétences entre les échelons communal et intercommunal. Car vos rapporteurs en sont convaincus : **la coopération intercommunale est une chance et une force pour notre pays, à condition que ses formes soient adaptées aux besoins de chaque territoire et qu'elle n'éloigne pas inutilement du terrain la prise de décision**.

A. LA GOUVERNANCE : RECONNAÎTRE LA PLACE CENTRALE DES MAIRES ET DES ÉLUS MUNICIPAUX

Les EPCI à fiscalité propre sont des structures de coopération entre communes. Ils exercent néanmoins un grand nombre de compétences communales, concourant à l'éloignement des centres de décision et au sentiment de dépossession auquel font face les maires et les autres élus municipaux.

Afin d'organiser la collaboration entre les communes et leur EPCI à fiscalité propre ainsi qu'une meilleure association des élus communaux, l'article 1^{er} encouragerait les EPCI à conclure un **pacte de gouvernance** avec leurs communes membres et à instituer une **conférence des maires** (**article 1^{er}**). Ces dispositions vont indéniablement dans le bon sens. Vo

commission, renouvelant sa confiance dans l'intelligence territoriale, a apporté une souplesse supplémentaire pour permettre l'organisation des compétences au niveau le plus pertinent. Elle a ainsi **permis aux EPCI, dans le cadre de ce pacte de gouvernance, de confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres.**

L'article 2 prévoit les **modalités de renouvellement des conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants en cas de cessation des fonctions du maire**, permettant au nouveau maire de siéger au sein de l'assemblée intercommunale s'il le souhaite. Cet article reprend une disposition votée par le Sénat au cours de la session précédente.

L'article 3 prévoit qu'en cas d'absence, un membre d'une commission intercommunale est remplacé par un conseiller municipal de sa commune, désigné par le maire.

L'article 4 vise à **améliorer l'information des conseillers municipaux**. Votre commission a souhaité aller plus loin en **consacrant leur droit à l'information** sur les affaires faisant l'objet d'une délibération au sein de leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

B. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES : FAIRE PRÉVALOIR LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

En ce qui concerne la **répartition des compétences** au sein du bloc communal, **les ajustements proposés par le Gouvernement sont bienvenus mais limités.**

L'article 5 prévoyait initialement d'assouplir les conditions d'exercice des **compétences « eau » et « assainissement »** dans les communautés de communes et d'agglomération, en instituant une possibilité de délégation aux communes membres. Cette solution, si elle témoigne de la prise de conscience du Gouvernement sur les questions que pose l'exercice de ces compétences au niveau intercommunal, n'a pas semblé satisfaisante à votre commission. **Elle a préféré faire confiance à l'intelligence territoriale et supprimer le transfert obligatoire de ces compétences**, considérant que lorsque ces transferts avaient une pertinence au niveau local, ils avaient été ou seraient réalisés volontairement.

L'article 6, qui répond aux revendications des **communes classées stations de tourisme**, leur permet de reprendre la maîtrise de la compétence **« promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme »**. Votre commission, tout en étendant cette possibilité aux communes classées stations de tourisme membres de communautés urbaines et de métropoles, a **favorisé la coopération entre l'EPCI et cette commune.**

Enfin, l'**article 7** renforce la place des communes dans la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme, lorsque celui-ci est réalisé par l'intercommunalité.

Votre commission, saluant ces premières mesures sectorielles, s'est attachée à les renforcer et à ouvrir le champ des possibles, ceci afin de **faire prévaloir le principe de subsidiarité**.

Comme il a été indiqué précédemment, elle a prévu qu'un EPCI à fiscalité propre puisse, dans le cadre du pacte de gouvernance, confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres.

Elle a également **supprimé la catégorie des compétences optionnelles** des communautés de communes et d'agglomération (**article 5 D**), considérant que cette catégorie n'avait plus lieu d'être, dès lors que les compétences obligatoires de ces EPCI à fiscalité propre sont devenues beaucoup plus nombreuses. Les compétences exercées à titre optionnel le seraient désormais à titre facultatif.

Par ailleurs, votre commission a souhaité ouvrir la voie à des **transferts « à la carte » de compétences facultatives** aux EPCI à fiscalité propre, possibilité qui n'existe aujourd'hui que dans les syndicats de communes (**article 5 A**). Une ou plusieurs communes pourraient ainsi transférer une compétence à l'établissement tandis que les autres en conserveraient l'exercice, ce qui permettra de mieux s'adapter aux besoins de chaque territoire et aux capacités des communes.

Votre commission a souhaité **inscrire dans la loi la procédure de restitution de compétences** d'un EPCI à fiscalité propre à ses communes membres (**article 5 B**) et, surtout, **assurer la neutralité financière de ces restitutions (article 5 C)**, alors qu'elles entraînent aujourd'hui une baisse de la dotation d'intercommunalité sans augmentation concomitante des dotations communales.

Il a également été décidé de **limiter le transfert de la compétence de création, d'aménagement et d'entretien de la voirie** aux seules voies d'intérêt communautaire ou métropolitain (**article 7 bis**), et, sur proposition de plusieurs de nos collègues, de reporter au 1^{er} janvier 2023 le transfert de cette compétence à la métropole d'Aix-Marseille-Provence (**article 7 ter**).

C. LES PÉRIMÈTRES : PROCÉDER AUX AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

Le projet de loi comprend quelques dispositions pour **corriger les égarements les plus criants de la carte intercommunale**, revue de fond en comble à deux reprises et à quelques années d'intervalle, en 2013-2014 puis en 2017, sans que l'on ait toujours tenu compte – il s'en faut de beaucoup – des réalités territoriales.

Ainsi, l'**article 9** tend à créer, au bénéfice des communes membres d'une **communauté d'agglomération**, une **procédure dérogatoire de retrait** de la communauté en vue d'une adhésion à un autre EPCI à fiscalité propre, procédure dans laquelle l'accord de la communauté d'origine ne serait pas requis. Une telle procédure existe déjà dans les communautés de communes.

L'**article 10** a pour objet de créer une **procédure de scission d'une communauté de communes ou d'agglomération**, afin de simplifier les conditions d'un « *divorce à l'amiable* ».

En contrepartie, l'**article 11** prévoit l'élaboration, avant toute modification du périmètre d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, d'un **document présentant ses incidences financières** pour le ou les établissements concernés et leurs communes membres.

Enfin, pour répondre au besoin de stabilité des élus et des citoyens – qui n'exclut pas des ajustements ponctuels – l'article 8 tend à **mettre fin à la règle de la révision sexennale du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)**.

Votre commission n'a apporté que des modifications limitées à ces articles dont elle approuve l'esprit.

II. L'INDISPENSABLE CONSOLIDATION DES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE

A. RENFORCER ET SÉCURISER LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE

Si le maire dispose, en droit, de larges pouvoirs de police administrative, il peine, faute de prérogatives coercitives, à assurer le respect de la réglementation qu'il édicte et des mesures qu'il prescrit, et ce d'autant que l'intervention du juge pénal, en cas d'infractions, arrive souvent trop tardivement.

Fort de ce constat, le législateur lui a, au cours des dernières années, progressivement attribué de nouvelles prérogatives ainsi que des pouvoirs de sanction élargis, au titre de certaines polices spéciales, par exemple en matière de lutte contre l'habitat indigne, d'environnement ou encore d'affichage public.

Procédant de la même logique, le **titre III du projet de loi** comprend plusieurs dispositions pour **assurer l'effectivité de certains pouvoirs de police spéciale du maire**.

Ainsi, l'**article 12** tend à renforcer ses prérogatives à l'égard d'une part, des établissements recevant du public, d'autre part, des immeubles menaçant ruine. Il lui confère des **pouvoirs d'astreinte et d'exécution d'office**, afin de lui permettre d'assurer l'effectivité des arrêtés qu'il édicte au titre de ses pouvoirs de police spéciale.

L'**article 13** a pour objet de transférer au maire, à sa demande, le **pouvoir de fermeture administrative des débits de boissons**, actuellement dévolu au préfet.

L'**article 14** tend à créer une procédure de mise en demeure, éventuellement assortie d'une astreinte, permettant aux maires et présidents d'EPCI d'assurer une **meilleure effectivité du droit de l'urbanisme**.

Enfin, plus innovant d'un point de vue juridique, l'**article 15** attribue au maire la possibilité de prononcer des **amendes administratives** en cas de manquement à un arrêté du maire en matière d'occupation et d'encombrement du domaine public.

Sur ce volet, votre commission a **approuvé l'ensemble des dispositifs proposés**, sous réserve de quelques ajustements visant, pour la majorité d'entre eux, à **garantir la constitutionnalité et la proportionnalité** des prérogatives de police créées.

Approfondissant l'objectif poursuivi par le texte, elle a également étendu les prérogatives du maire en matière de **lutte contre les épaves de véhicules (article 15 bis)** et de **régulation des établissements diffusant de la musique (article 13)**.

B. RESTAURER L'AUTORITÉ DU MAIRE, OFFICIER DE POLICE JUDICIAIRE

Au-delà des mesures sectorielles proposées par le Gouvernement, votre commission a introduit dans le texte plusieurs dispositions de nature transversale qui visent à **restaurer l'autorité du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police**.

Elles traduisent, sur le plan législatif, certaines des **propositions qu'elles a formulées à l'issue de la grande consultation lancée par le Sénat** auprès de l'ensemble des maires de France et de leurs adjoints sur les risques auxquels ils sont exposés dans le cadre de leurs fonctions¹.

Véritable bras droit du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police, la police municipale reste, encore aujourd'hui, un instrument sous-exploité.

C'est pourquoi votre commission a adopté deux dispositions nouvelles qui visent :

- d'une part, à assouplir **les conditions de mutualisation, au niveau intercommunal, des agents de police municipale**, en confiant au président de l'EPCI un pouvoir d'initiative partagé avec les maires des communes membres (**article 15 sexies**) ;

¹ Voir le « Plan d'action pour une plus grande sécurité des maires », adopté par votre commission le 2 octobre 2019.

- d'autre part, à **réviser le régime applicable aux conventions de coordination des interventions** de la police municipale et des forces de sécurité de l'État, de manière à encourager une meilleure complémentarité et une coopération opérationnelle approfondie entre ces forces (**article 15 ter**).

Soucieuse d'asseoir le maire dans son pouvoir d'officier de police judiciaire et dans son rôle de coordonnateur de la politique de lutte contre la délinquance, votre commission a également **étendu l'obligation d'information des maires par le procureur de la République** aux suites judiciaires données aux infractions constatées, sur le territoire de sa commune, par ses agents de police municipale (**article 15 quater**).

III. LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX : DE PREMIÈRES RÉPONSES AUX ATTENTES DES ÉLUS LOCAUX

A. UN SENTIMENT D'INQUIÉTUDE CHEZ LES ÉLUS

Depuis le début des années 1990, plusieurs textes ont **amélioré les conditions d'exercice des mandats locaux**. Nombre de ces avancées relève d'ailleurs d'initiatives sénatoriales, comme la création d'un droit individuel à la formation (DIF) en 2015.

Les conditions d'exercice des mandats locaux

Au moment de l'entrée dans le mandat, chaque citoyen dispose d'un congé électif de dix jours ouvrables pour mener sa campagne électorale.

Au cours du mandat, les élus disposent de garanties dans l'exercice de leurs fonctions. À titre d'exemple, ils peuvent s'absenter de leur activité professionnelle (crédits d'heures et autorisations d'absence), voire solliciter une suspension de leur contrat de travail. Certains élus perçoivent également une indemnité de fonction, destinée à compenser les charges inhérentes à leur mandat.

À la sortie du mandat, les élus locaux peuvent être accompagnés dans leur reconversion. Ils peuvent également suivre des formations de réorientation professionnelle, financées par leur droit individuel à la formation (DIF).

En décembre 2017, la **délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a lancé une grande consultation** afin de mieux connaître les attentes et les besoins des élus locaux.

Preuve de son intérêt, cette consultation a suscité **17 500 contributions**, dont 7 300 complétées de la première à la dernière question.

Le constat de la délégation est sans appel concernant les lacunes du droit en vigueur. Il souligne notamment « *le sentiment d'inquiétude des élus*

locaux, qui se traduit par ce que l'on appelle la crise des vocations » et « l'attente forte d'une évolution des conditions concrètes des mandats locaux ».

Aussi, 45 % des participants à la consultation souhaitent-ils quitter la vie politique à l'issue de leur mandat. Dans un tiers des cas, ils considèrent que « *le travail politique prend trop de temps au détriment de [leur] famille ou de [leur] travail* ».

Dans un « *environnement toujours plus complexe* », les difficultés rencontrées par les élus locaux sont nombreuses : « *contraintes financières pesantes, responsabilité juridique plus lourde, technicité croissante, rejet plus fort des administrés, entière disponibilité exigée au quotidien, difficultés de reconversion après un mandat, réformes parfois plus subies qu'acceptées par certaines catégories d'élus, telle la recomposition de la carte intercommunale début 2017, etc.* »¹.

La délégation sénatoriale plaide ainsi pour « *agir de façon pragmatique* » afin de « *perfectionner les conditions d'exercice des mandats sans remettre en cause la conception française de la démocratie locale* », ce à quoi tente de s'atteler **le titre IV du projet de loi**.

B. MIEUX RECONNAÎTRE L'ENGAGEMENT DES ÉLUS

1. L'amélioration du régime indemnitaire

L'article 28 du projet de loi vise à **augmenter sensiblement le plafond indemnitaire des maires et des adjoints au maire des petites communes**. Le régime des communes de moins de 1 000 habitants serait ainsi aligné sur celui des communes de 1 000 à 3 499 habitants.

De manière plus précise, l'indemnité du maire pourrait atteindre 1 627,44 euros par mois dans les communes de moins de 500 habitants (+ 152,94 % par rapport à aujourd'hui) et dans les communes de 500 à 999 habitants (+ 38,71 %).

Dans le même temps, l'article 28 tend à **supprimer la procédure protectrice prévue pour le maire** : contrairement à aujourd'hui, le conseil municipal pourrait réduire l'indemnité du maire, même lorsque ce dernier n'a pas sollicité une telle réduction de son indemnité.

¹ Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives, rapport n° 642 (2017-2018), tome 1, fait par MM. Jean-Marie Bockel, Mathieu Darnaud et Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.

Bien qu'elle parte d'une intention louable, **cette proposition du Gouvernement constitue une « chausse-trappe » pour les élus locaux et leur collectivité :**

- sur le plan financier, elle représenterait un coût annuel compris **entre 474 et 615 millions d'euros par an**, sans aucune compensation de l'État. L'enjeu financier paraît fondamental : actuellement, un tiers des communes de moins de 500 habitants n'indemnisent pas leur maire, faute de ressources. Ces communes seront tout aussi démunies face au dispositif proposé par le Gouvernement ;

- la suppression de la procédure protectrice prévue pour l'indemnité du maire contribuerait à **fragiliser ce dernier face à son conseil municipal ;**

- sur le plan politique, **les élus locaux pourraient difficilement assumer une telle augmentation de leurs indemnités**, quelques semaines après leur élection.

Après avoir rappelé la nécessité d'augmenter les indemnités des élus locaux, votre commission a adopté un dispositif alternatif pour rendre cette revalorisation indemnitaire à la fois suffisante, adaptée et soutenable.

Les indemnités des maires et des adjoints des communes de moins de 1 000 habitants augmenteraient ainsi **de façon raisonnable et graduée** : + 50 % dans les communes de moins de 500 habitants et + 30 % dans les communes de 500 à 999 habitants.

Contrairement au dispositif du Gouvernement, **cette revalorisation indemnitaire couvrirait les communes de 1 000 à 3 499 habitants (+ 20 %)**, qui nécessitent également une implication sans relâche de la part de leurs élus.

Le coût global de ces mesures est évalué **entre 239 et 295 millions d'euros par an, soit deux fois moins que le projet de loi initial.**

Enfin, **la procédure protectrice pour les maires serait conservée** : conformément au choix fait par le législateur en 2015¹, seuls les maires pourraient solliciter une réduction de leurs indemnités.

¹ Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

Plafonds indemnitaires des maires

Population (en nombre d'habitants)	État du droit		Projet de loi initial			Position de votre commission		
	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité (en euros)	Évolution	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité (en euros)	Évolution
Moins de 500	17	661,20	43	1 672,44	+ 152,94 %	25,5	991,80	+ 50 %
De 500 à 999	31	1 205,71	43	1 672,44	+ 38,71 %	40,3	1 567,43	+ 30 %
De 1 000 à 3 499	43	1 672,44	43	1 672,44	-	51,6	2 006,93	+ 30 %
Surcoût	-		Entre 474 et 615 millions d'euros par an			Entre 239 et 295 millions d'euros par an		

Source : commission des lois du Sénat

Dans le même temps, votre commission a adopté plusieurs mesures afin d'améliorer le régime indemnitaire des élus locaux, notamment en :

- **corrigeant les incohérences des règles applicables aux communautés de communes (article 26)¹ ;**

- **pérennisant le régime indemnitaire des présidents et des vice-présidents des syndicats de communes et des syndicats mixtes comprenant uniquement des collectivités territoriales (nouvel article 28 quater)**. Revenant sur un « irritant » de la loi « NOTRe » du 7 août 2015, cette mesure permettra de sauvegarder l'efficacité et l'organisation des syndicats.

À l'initiative de notre collègue Lana Tetuanui, votre commission a également facilité la prise en charge des frais de déplacement des conseillers communautaires de la Polynésie française (**article 29**).

2. La conciliation entre le mandat local et la vie professionnelle et personnelle

Le projet de loi comprend plusieurs mesures concrètes pour permettre aux élus de mieux concilier leur mandat local, d'une part, et leur vie professionnelle et personnelle, d'autre part.

¹ Il s'agit, à titre d'exemple, d'autoriser les communautés de communes à verser une indemnité de fonction aux conseillers ayant reçu une délégation de fonction, par cohérence avec le droit applicable aux communautés urbaines et d'agglomération.

Il tend ainsi à :

- étendre le **congé électif** aux communes de moins de 1 000 habitants, afin que tous les candidats puissent disposer d'un congé de dix jours pour participer à la campagne des élections municipales (**article 26**) ;

- octroyer des **autorisations d'absence** aux élus des communautés de communes pour qu'ils puissent participer à des réunions liées à leurs fonctions (**même article 26**) ;

- mieux prendre en charge les **frais de garde et d'assistance** des élus, notamment en rendant obligatoire le remboursement de ces frais dans les communes et les EPCI (**article 27**).

Le coût annuel de cette dernière mesure ne serait pas neutre : d'après l'étude d'impact, il pourrait dépasser 10 millions d'euros.

Sur proposition de notre collègue Jean-Marie Bockel, votre commission a également **précisé le statut de « salarié protégé »** des maires et des adjoints au maire des communes de 10 000 habitants et plus (**nouvel article 26 bis**). Leur employeur devrait désormais obtenir l'accord de l'inspecteur du travail pour procéder à leur licenciement au cours de leur mandat mais également moins d'un an après son terme.

3. La refonte des dispositifs de formation des élus locaux

Comme l'indiquait en 1992 Philippe Marchand, alors ministre de l'intérieur, *l'accès à la formation est « devenu une nécessité [...] face à la complexité et à la technicité croissantes des connaissances et à la diversité des compétences juridiques ou financières que requiert l'exercice des mandats électifs locaux »*¹.

Les formations des élus locaux sont aujourd'hui financées à partir de **deux dispositifs** :

- **une enveloppe prévue dans les budgets locaux**, qui doit représenter entre 2 % (plancher) et 20 % (plafond) des indemnités de fonction des membres de l'assemblée délibérante ;

- **le droit individuel à la formation (DIF)**, basé sur une taxe prélevée sur les indemnités de fonction.

Ce système arrive toutefois à bout de souffle : les enveloppes prévues dans les budgets locaux sont sous-consommées, alors que le DIF devrait connaître une situation déficitaire à compter de 2020. Au cours des auditions de vos rapporteurs, plusieurs personnes ont également regretté un manque de contrôle sur les organismes de formation des élus locaux.

¹ *Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 20 janvier 1992.*

En conséquence, **l'article 31 du projet de loi vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour rénover ces dispositifs de formation.** L'exécutif envisage notamment de créer un compte personnel de formation (CPF) pour les élus locaux, sur le modèle du CPF des secteurs publics et privés.

Pour plus de souplesse, **votre commission s'est assurée de la portabilité des droits à la formation entre les différents CPF.** À titre d'exemple, un élu pourrait cumuler les droits à formation acquis pendant son mandat local, d'une part, et ceux acquis au titre de son activité professionnelle, d'autre part.

Votre commission a également complété l'article 31 du projet de loi en inscrivant, « en dur », plusieurs dispositifs pour renforcer la formation des élus locaux.

Désormais, l'expérience acquise au cours du mandat serait prise en compte dans la **validation des acquis de l'expérience (VAE)** pour la délivrance des diplômes universitaires.

De même, **le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)** serait autorisé à organiser des formations à l'attention des élus locaux. Il s'agit ainsi de mobiliser le savoir-faire et la présence territoriale du CNFPT, qui forme chaque année plus de 900 000 agents publics.

C. MIEUX PROTÉGER LES ÉLUS

À l'instar des fonctionnaires et agents publics, la loi reconnaît aux maires et aux élus communaux les suppléant dans l'exercice de leurs fonctions un droit à bénéficier d'une protection soit lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales ou civiles – à condition que les faits qui leur sont reprochés ne constituent pas des fautes personnelles détachables de l'exercice de leurs fonctions –, soit lorsqu'ils sont victimes d'agressions, de menaces ou d'outrages dans l'exercice ou du fait de leurs fonctions.

Comme le relève l'étude d'impact, **l'effectivité de ce droit se révèle pourtant, dans la pratique, relative,** notamment dans les petites communes qui peinent, au regard des coûts importants qu'elle engendre, à offrir à leurs élus la protection qui leur est due.

Fort de ce constat, **l'article 30 du projet de loi** tend à obliger les communes à contracter une **assurance** destinée à couvrir les coûts liés à la protection fonctionnelle des maires, tout en prévoyant un mécanisme de compensation financière pour les communes de moins de 1 000 habitants.

Pour assurer l'efficacité de ce mécanisme assurantiel, votre commission a, d'une part, **étendu le champ de l'assurance obligatoire** à l'ensemble des adjoints et élus bénéficiaires de la protection fonctionnelle, et,

d'autre part, **élevé le seuil** en-dessous duquel l'État assurerait une compensation financière.

Elle a, par ailleurs, **assoupli la procédure d'octroi** de cette protection pour les maires et élus victimes de violences, de menaces ou d'outrages. Désormais, la protection serait de droit à la demande de l'élu, sauf délibération contraire motivée du conseil municipal, dans un délai de trois mois.

IV. DIVERSES DISPOSITIONS DE SIMPLIFICATION ET D'AMÉLIORATION DU DROIT DE LA DÉCENTRALISATION

A. L'ASSOULISSEMENT DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE ÉCHELONS TERRITORIAUX

Afin de permettre l'exercice des compétences au niveau localement le plus pertinent, **l'article 17** assouplit les conditions de **délégations de compétences** entre collectivités territoriales, **ouvrant la voie à une délégation partielle**. Votre commission, saluant cette avancée qu'elle réclame de longue date, a également **permis aux EPCI à fiscalité propre de déléguer certaines de leurs compétences à une région ou à un département**.

L'**article 18**, dans sa rédaction proposée par le Gouvernement, tend à **autoriser les départements à attribuer des aides aux entreprises affectées par une catastrophe naturelle**, sous réserve de la conclusion d'une convention avec la région. Votre commission a estimé cet assouplissement nécessaire pour répondre aux besoins les plus pressants des acteurs économiques. Elle y a ajouté **plusieurs mesures ponctuelles**, permettant aux départements d'aider financièrement le secteur conchylicole - en plus des secteurs de l'agriculture et de la pêche - et confirmant la faculté qui leur appartient de contribuer au financement des aides versées par les communes et leurs groupements en cas de défaillance de l'initiative privée. **Ces ajustements et clarifications ne sont pas de nature à bouleverser la répartition des compétences économiques issue des dernières réformes territoriales**, notamment le primat de la région en la matière.

B. VERS UN ALLÈGEMENT DES CONTRAINTES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le projet de loi a également pour ambition de restaurer la liberté des collectivités territoriales, en allégeant certaines contraintes.

L'obligation de créer diverses instances et d'établir certains documents serait supprimée (article 23). À titre d'exemple, les EPCI à fiscalité propre et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux ne seraient plus

obligés, pour associer les acteurs socio-économiques, de créer un conseil de développement et pourraient décider de donner d'autres formes à cette association. De la même manière, serait supprimée l'obligation d'établir certains rapports.

L'**article 24**, dans sa rédaction initiale, visait à étendre aux travaux portant sur le « *patrimoine non protégé* » la faculté offerte au préfet de département d'accorder une **dérogation à la règle de la participation financière minimale de la collectivité maître d'ouvrage d'opérations d'investissement**. Jugeant la portée de cette disposition incertaine, votre commission a décidé, plus simplement, qu'une telle dérogation pourrait être accordée par le préfet pour **toute opération d'investissement relevant du bloc communal**.

Elle a en revanche maintenu, malgré quelques réserves, l'obligation faite à la collectivité maître d'ouvrage de publier son **plan de financement (article 25)**.

Le projet de loi tend par ailleurs à **assouplir certaines règles applicables aux conventions passées par les collectivités et leurs groupements**. En ce sens, l'**article 16** poursuit trois objectifs. Le premier est **d'élargir les cas dans lesquels plusieurs communes peuvent conclure des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services**. Il s'agit notamment de supprimer la condition selon laquelle les communes concernées doivent être membres d'un même EPCI.

Le deuxième objectif consiste à **permettre la constitution d'une « commission d'attribution » commune à un groupement de commandes portant sur un contrat de concession**, sur le modèle de ce qui existe déjà pour les groupements de commandes portant sur des marchés publics.

Enfin, le dernier objectif tend à ce que **les EPCI puissent mener les procédures de passation et d'exécution de marchés publics passés par des groupements de commandes constitués de communes membres et, le cas échéant, de l'EPCI lui-même**, indépendamment de l'objet de ces marchés. En cela, il s'agit d'une exception au principe de spécialité des EPCI.

L'**article 22** vise à **clarifier et à harmoniser les règles pesant sur les collectivités territoriales en matière de publicité et de conservation de leurs actes, et à clarifier l'impact de la dématérialisation sur l'entrée en vigueur et le point de départ du délai de recours contentieux de ces mêmes actes**. Au vu de la technicité du sujet, et des nécessaires consultations des services des archives et des élus, cette réforme serait réalisée par ordonnance dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi.

C. DE L'ÉTAT TUTEUR À L'ÉTAT FACILITATEUR ?

Le projet de loi vise à assouplir le cadre des relations entre l'État et les collectivités territoriales. L'article 20 crée au bénéfice des collectivités une procédure de **demande de prise de position formelle** (« *rescrit* ») adressée au représentant de l'État dans le cadre du contrôle de légalité. Un acte adopté conformément à la position formelle prise par le préfet sur la question de droit soulevée par la collectivité **ne pourrait être déféré au tribunal administratif.**

Votre commission approuve l'esprit de coopération entre État et collectivités territoriales qui a présidé à l'élaboration de ce dispositif et salue le passage d'une logique de contrôle à une logique de conseil. Elle a cependant souhaité **renforcer l'efficacité du dispositif pour les collectivités territoriales en abaissant de quatre à trois mois le délai de réponse du représentant de l'État.**

D. DIVERSES AUTRES DISPOSITIONS

L'article 19 du projet de loi tend à ouvrir aux habitants d'une commune nouvelle la **possibilité de célébrer leur mariage ou d'enregistrer leur pacte civil de solidarité (PACS) dans la commune déléguée de leur choix.** Votre commission a accueilli favorablement cet assouplissement et a effectué en outre certains ajustements pour permettre la suppression effective d'une partie seulement des annexes de la mairie.

Le projet de loi tend à **corriger une erreur de coordination** commise à l'article 3 de la loi ELAN (**article 21**). Cette erreur concerne les droits de priorité et de préemption de certaines personnes publiques dans le cadre d'une opération d'intérêt national (OIN).

Sur proposition de M. Philippe Bas, président de la commission, et de Mme Françoise Gatel, votre commission a **ouvert la voie à la création de l'établissement public du Mont-Saint-Michel (nouvel article 15 octies).**

Cette réforme de la gouvernance du Mont-Saint-Michel doit permettre de s'adapter aux évolutions touristiques et de renforcer l'attractivité du site, conformément aux engagements pris par l'État en avril 2017.

V. DIVERSES DISPOSITIONS ÉLECTORALES

En matière électorale, l'**article 33** du projet de loi poursuit deux objectifs :

- simplifier le vote par **procuration** pour l'ensemble des citoyens ;
- faciliter l'**exercice du droit de vote des personnes détenues** en adaptant leurs conditions d'inscription sur les listes électorales et en créant un dispositif de vote par correspondance.

Votre commission a soutenu la plupart de ces efforts de simplification. Elle a toutefois regretté qu'ils ne puissent pas être mis en œuvre dès les prochaines élections municipales de mars 2020, faute de développement informatique dans le répertoire électoral unique (REU).

A. LA SIMPLIFICATION DU VOTE PAR PROCURATION

Introduites en 1946, les procurations permettent à un électeur empêché ou absent (**le mandant**) de choisir un autre électeur (**le mandataire**) pour se rendre à sa place au bureau de vote.

Les procurations sont, en principe, réservées aux détenus, aux personnes malades et aux électeurs devant s'absenter pour des raisons professionnelles ou personnelles. En pratique, les motifs avancés par le mandant ne font l'objet d'aucune vérification.

L'article 33 du projet de loi tend à **simplifier le vote par procuration** sur deux points.

D'une part, **tout électeur pourrait donner procuration**, sans exciper de raisons médicales, personnelles ou professionnelles.

D'autre part, **le mandant pourrait confier sa procuration à tout électeur**, y compris lorsque celui-ci est inscrit sur la liste électorale d'une autre commune¹.

B. LA FACILITATION DU VOTE DES DÉTENUS

La participation électorale des personnes détenues reste limitée, comme l'a souligné notre collègue Alain Marc dans son avis budgétaire « *Administration pénitentiaire* »². Seuls 1 053 détenus ont participé à l'élection présidentielle de 2017, ce qui correspond à un **taux d'abstention d'environ 98 %**.

¹ Alors, qu'en l'état du droit, le mandataire de la procuration doit être inscrit sur la même liste électorale que le mandant.

² Avis budgétaire n° 153 (2018-2019) fait au nom de votre commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2019, p. 43-44.

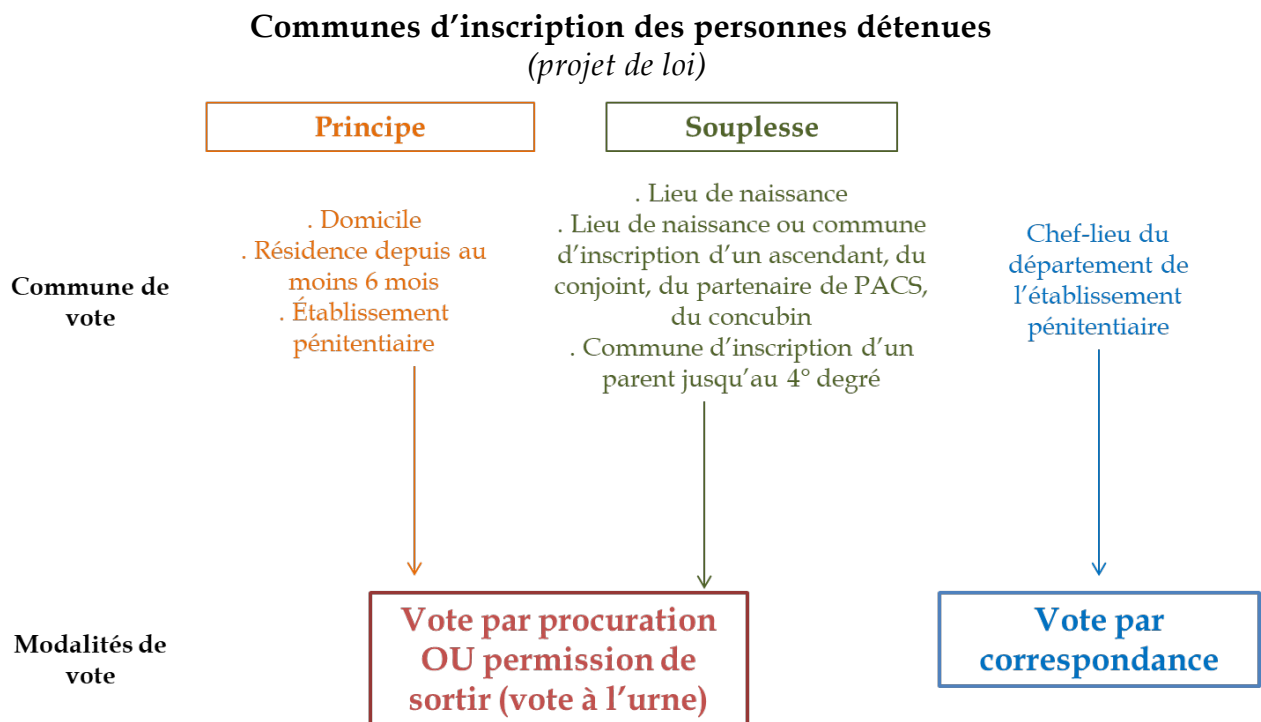
En pratique, les détenus peuvent voter de deux manières : en sollicitant une **permission de sortir** (toutefois exclue pour les personnes purgeant une longue peine) **et en votant par procuration** (ce qui nécessite de trouver un mandataire de confiance).

Face à cette situation, l'article 33 du projet de loi comporte trois dispositifs pour faciliter le vote dans les prisons.

En premier lieu, les détenus pourraient **voter par correspondance** pour l'ensemble des élections locales, nationales et européennes, à l'exception de l'élection présidentielle¹. Ce dispositif s'inspirerait de l'expérimentation menée lors des élections européennes de mai 2019, qui a rencontré un certain succès².

À l'initiative de notre collègue Alain Marc, votre commission a sécurisé ce vote par correspondance en s'assurant qu'un **isoloir** soit installé dans les établissements pénitentiaires.

En deuxième lieu, le projet de loi **étendrait la liste des communes de rattachement des personnes détenues**. À titre d'exemple, un détenu pourrait s'inscrire sur la même liste électorale que ses parents, facilitant ainsi le recours au vote par procuration.



Source : commission des lois du Sénat

¹ Par défaut de véhicule organique pour modifier la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

² Sur les 4 560 détenus ayant participé au scrutin, 4 395 ont eu recours au vote par correspondance.

En dernier lieu, **l'inscription des personnes détenues sur les listes électorales serait désormais systématique**. Il s'agit, selon le Gouvernement, de « *maximiser le nombre de détenus inscrits sur les listes* » et donc de faciliter l'exercice de leurs droits civiques¹.

Votre commission n'a toutefois pas retenu cette dernière disposition : comme tout citoyen, un détenu doit conserver la faculté de s'inscrire, ou non, sur les listes électorales.

Elle a donc préféré, en lieu et place, **renforcer l'information** des personnes détenues : au moment de leur incarcération, l'administration pénitentiaire aurait l'obligation de les informer sur les conditions dans lesquelles elles peuvent exercer leurs droits civiques.

VI. DISPOSITIONS RELATIVES AUX OUTRE-MER

Initialement situées à l'**article 32** du projet de loi, mais déplacées dans un titre spécifique par votre commission (**article 34**), les dispositions du projet de loi seraient étendues à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, après consultation de ces territoires, par une ordonnance prise dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi.

*

* *

La commission des lois a adopté le projet de loi ainsi modifié.

¹ *Étude d'impact du projet de loi, p. 234.*

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

LIBERTÉS LOCALES : CONFORTER CHAQUE MAIRE DANS SON INTERCOMMUNALITÉ

CHAPITRE I^{ER}

LE PACTE DE GOUVERNANCE : PERMETTRE AUX ÉLUS LOCAUX DE S'ACCORDER SUR LE FONCTIONNEMENT QUOTIDIEN DE LEUR EPCI

Article 1^{er}

(art. L. 5211-11-1 et L. 5211-11-2 [nouveaux], art. L. 5211-40, L. 5217-8
et L. 5832-2 du code général des collectivités territoriales)

Pacte de gouvernance - Conférence des maires

L'article 1^{er} du projet de loi tend en premier lieu à encourager les établissements publics de coopération intercommunale à conclure un pacte de gouvernance. Il vise en second lieu à permettre la création d'une conférence des maires à la demande de 30 % des maires des communes membres d'une communauté de communes, d'agglomération ou urbaine. Une telle structure demeurerait obligatoire dans les métropoles.

1. Une forte volonté des EPCI à fiscalité propre d'associer au mieux les maires à leur fonctionnement

1.1. Un sentiment de dépossession des maires face à l'intercommunalité

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont, comme leur nom l'indique, des structures de coopération des communes entre elles. Toutefois, depuis les récentes réformes territoriales, les communautés de communes, d'agglomération, urbaine et les métropoles exercent obligatoirement un nombre significatif de compétences qui leur ont été transférées par leurs communes membres.

Un équilibre doit donc être trouvé, permettant de concilier le fait que l'intercommunalité à fiscalité propre n'est que l'émanation des communes qui la composent, et que de nombreuses compétences intercommunales ne sont plus exercées directement par les communes, mais le sont par la structure intercommunale.

Or, on le voit, **beaucoup de maires, et de communes de manière plus générale, expriment un sentiment de dépossession de décision dont ils restent responsables et comptables aux yeux de leurs concitoyens**. Le « *blues des maires* », dont la presse s'est faite l'écho l'année dernière, est notamment une conséquence de la montée en puissance de l'intercommunalité parfois forcée et contrainte. Au sein de l'organe délibérant de l'EPCI, les communes membres peuvent n'avoir qu'un seul siège sur plus de 100 répartis entre l'ensemble des communes. La difficulté à peser dans la prise de décision, qui s'exerce souvent dans un lieu lointain, forme une partie de l'explication au désenchantement des maires et des conseillers municipaux que l'on observe aujourd'hui.

La faible représentation des petites communes au sein de l'organe délibérant a été renforcée par la **jurisprudence du Conseil constitutionnel** qui, par une décision *Commune de Salbris* du 20 juin 2014¹, a indiqué que la **répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre devait respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque commune membre**. Cette décision a eu pour effet de rendre caducs un grand nombre d'accords locaux de répartition des sièges qui, sur la base d'un accord entre toutes les communes, n'avaient pas réparti les sièges sur des bases essentiellement démographiques.

1.2. D'importants efforts des intercommunalités pour mieux associer les maires et les autres élus communaux à leur gouvernance

Les accords locaux de répartition des sièges devant désormais répondre à des conditions strictes, nombre d'EPCI à fiscalité propre ont pris l'initiative de mettre en place, de manière volontaire, **des mesures permettant une meilleure association des maires à la gouvernance de l'intercommunalité**.

Celles-ci peuvent prendre plusieurs formes, et ont été utilement recensées par l'assemblée des communautés de France (AdCF), qui a mené en mars 2019 une enquête sur la gouvernance des intercommunalités². Il en ressort que **81 % des intercommunalités réunissent l'ensemble des maires à échéances régulières**. Cette réunion s'effectue soit au sein du bureau (dans

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014.

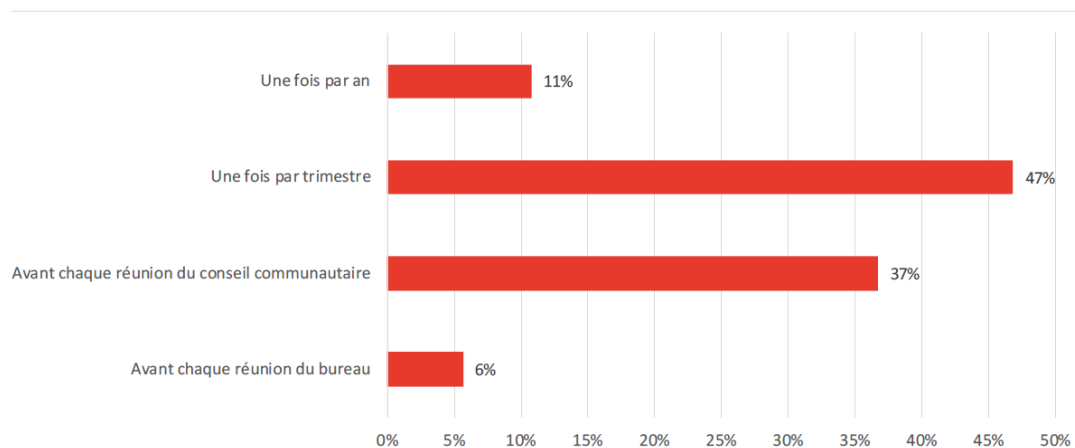
² Enquête nationale réalisée par l'Assemblée des communautés de France en mars 2019, La gouvernance politique des intercommunalités, consultable à l'adresse suivante : https://www.adcf.org/contenu-article-adcf-direct?num_article=4712&num_thematique=7&id_newsletter=394.

40 % des cas), soit au sein d'une instance spécifique, le plus souvent dénommée conférence des maires (dans 64 % des territoires).

L'intercommunalité, comme le souligne Jean-Luc Rigaut, président de l'AdCF, « ne repose et ne fonctionne que sur l'envie des communes et de leurs élus d'agir ensemble, de renforcer leurs solidarités financières et fiscales, de mutualiser certains équipements et services ». Elle « est là pour aider les communes à mieux remplir leurs missions mais [il] est également souhaitable, en sens inverse, que les communes prennent un rôle plus proactif dans la mise en œuvre des politiques intercommunales ».

La bonne association des maires permet de garantir le bon fonctionnement de l'intercommunalité. Comme le montre le graphique ci-après, les réunions des « conférences des maires » sont souvent liées aux réunions du conseil communautaire, ce qui permet de s'assurer de l'assentiment du plus grand nombre avant la prise de décision formelle au sein de l'organe délibérant de l'EPCI.

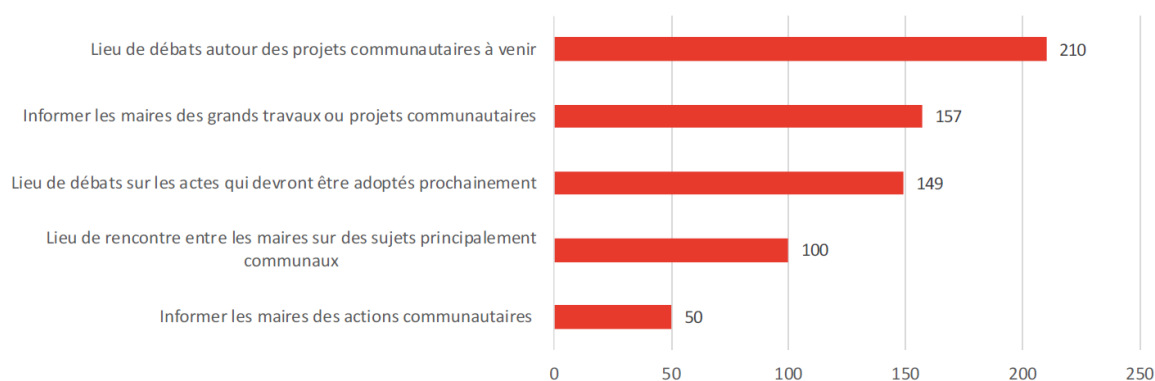
Quelle est la fréquence des réunions de la conférence des maires ?



Source : La gouvernance politique des intercommunalités, Assemblée des communautés de France, mars 2019

Quel est l'objectif de ces réunions ?

(plusieurs réponses possibles)



Source : La gouvernance politique des intercommunalités, Assemblée des communautés de France, mars 2019

Le bilan tiré de ces réunions des maires est très largement positif, puisqu'elles **facilitent le dialogue et la connaissance des problématiques de chacun**.

À titre d'exemple, la gouvernance de la communauté urbaine du Grand Reims a été élaborée de manière participative. Comme l'a indiqué sa présidente à vos rapporteurs, il a même été décidé d'accorder un droit de véto informel aux maires des 143 communes au sein du conseil des maires pour les décisions concernant leurs communes.

Aux réunions permettant de rassembler l'ensemble des maires des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre, s'ajoutent des actions visant à mieux associer les élus municipaux¹, par le biais de commissions ouvertes ou d'envois de documents informatifs, par exemple, et à assurer une implication de tous les territoires, par la délocalisation de certaines réunions communautaires, une composition du bureau permettant de représenter toutes les composantes territoriales, ou encore des actions visant à favoriser le dialogue par secteur géographique.

2. Inciter les établissements publics de coopération intercommunale à élaborer un pacte de gouvernance

2.1. Le pacte de gouvernance envisagé par l'article 1^{er} du projet de loi

Si les réflexions sur la gouvernance de l'intercommunalité sont d'ores et déjà largement répandues, leurs résultats diffèrent fortement selon les territoires. Ainsi, comme l'ont souligné différents acteurs à vos rapporteurs, il importe de ne pas définir trop précisément les modalités d'association des communes afin de faire confiance à l'intelligence territoriale.

C'est le chemin suivi par l'article 1^{er} du projet de loi qui **instituerait un débat obligatoire dans chaque EPCI, à la suite de chaque renouvellement général et de chaque fusion d'EPCI, sur l'opportunité d'élaborer un pacte de gouvernance**.

Ce pacte, qui devrait être adopté dans les six mois suivant le renouvellement général, **pourrait prévoir** :

- la création d'un **conseil des maires**, défini comme une instance de coordination entre l'EPCI à fiscalité propre et les maires, au sein duquel il pourrait être débattu de tout sujet d'intérêt communautaire ou relatif à l'harmonisation de l'action des communes et de l'EPCI² ;
- la création de **commissions spécialisées associant les maires**, ainsi que leur organisation, leur fonctionnement et leurs missions ;

¹ Voir, sur ce sujet, les commentaires des articles 3 et 4 du projet de loi.

² La création d'un conseil des maires resterait obligatoire dans les métropoles.

- la création de **conférences territoriales des maires**, qui seraient consultées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques de l'EPCI à fiscalité propre. Leurs modalités de fonctionnement seraient déterminées par le règlement intérieur de l'organe délibérant de l'EPCI ;

- la **délégation par le président de l'EPCI de l'engagement de certaines dépenses** « *d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires* » à **certains maires** des communes membres, en précisant alors les conditions dans lesquelles le maire dispose d'une autorité fonctionnelle sur les services de l'EPCI, dans le cadre d'une convention de mise à disposition de services ;

- la **possibilité, dans les communautés de communes et d'agglomération, de placer des services de l'EPCI sous l'autorité fonctionnelle du maire** pour l'exercice des compétences : « *Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire* »¹ et « *Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire* »².

Il déterminerait également, obligatoirement cette fois-ci :

- les **conditions dans lesquelles est mis en œuvre l'article L. 5211-57 du code général des collectivités territoriales**, qui prévoit qu'une décision de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre dont les effets ne concernent qu'une commune ne peut être prise qu'après consultation de ladite commune ;

- les **modalités de fonctionnement des commissions ouvertes** aux conseillers municipaux ne disposant pas d'un mandat de conseiller communautaire, lorsqu'il a été décidé d'en instituer.

En contrepartie, l'article 1^{er} du projet de loi tend à **abroger l'article L. 5211-40 du code général des collectivités territoriales**, qui prévoit que le président de l'EPCI à fiscalité propre **consulte les maires** de l'ensemble des communes membres à la demande de l'organe délibérant de l'EPCI ou du tiers des maires des communes membres.

2.2. La position de votre commission

Votre commission ne peut que souscrire à l'invitation faite aux EPCI d'élaborer un pacte de gouvernance. Cela ne peut être que bénéfique pour le bloc communal, en incitant à une plus grande synergie entre les communes et leur intercommunalité.

Votre commission s'est tout d'abord attachée, par l'adoption d'un **amendement COM-580** de ses rapporteurs, à **clarifier et à compléter les**

¹ Et dans les communautés d'agglomération, la création ou l'aménagement et la gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.

² Et, dans les communautés de communes, la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire.

procédures d'élaboration et de modification du pacte : un débat sur l'opportunité d'élaborer un pacte de gouvernance serait obligatoire non seulement après chaque renouvellement des conseils municipaux et à la suite de fusions de plusieurs EPCI, mais également en cas de création de nouveaux EPCI à fiscalité propre par partition d'un EPCI (article 10 du projet de loi). Une fois le pacte arrêté, il serait soumis pour avis simple à l'ensemble des communes. Le pacte serait ensuite définitivement adopté par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre, ceci dans un délai de neuf mois à compter du renouvellement général, de la fusion ou de la création d'EPCI. Enfin, cet amendement a prévu que la modification du pacte suivrait les mêmes voies que son élaboration. L'organe délibérant de l'EPCI devrait ainsi délibérer sur l'opportunité de modifier le pacte, puis le projet de modification serait soumis aux communes, avant d'être adopté par l'organe délibérant de l'EPCI.

Votre commission s'est ensuite intéressée au contenu du pacte (même **amendement COM-580**). Elle a tout d'abord **supprimé les dispositions relatives à son contenu facultatif**, qui relèvent de la libre administration des collectivités territoriales. C'est le cas des conférences spécialisées associant les maires et des conférences territoriales des maires, qu'il est loisible à l'EPCI de créer en l'état du droit. Cette clarification permet de mettre en lumière le contenu obligatoire de ce pacte : la discussion sur l'opportunité de mettre en place une conférence des maires, les modalités de mise en œuvre de l'article L. 5217-57 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit les cas dans lesquelles les communes sont obligatoirement consultées - il reviendra au pacte de gouvernance de fixer les délais et la périodicité de saisine des conseils municipaux -, et les modalités de fonctionnement des commissions de l'EPCI. L'amendement ajoute que le pacte devrait également définir les **modalités de mutualisation de services** entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres¹.

L'objectif de votre commission, au travers de ces propositions, est de **faire du pacte de gouvernance un véritable document de préparation au bon déroulement du mandat**, permettant d'aborder et de débattre également du pacte financier et fiscal comme des mutualisations, et de préciser le rôle des différentes instances de l'intercommunalité. La volonté de votre commission a été de n'imposer aucun modèle prédéfini, mais d'engager l'EPCI à réfléchir aux modalités d'organisation correspondant le mieux à son territoire en obligeant à un débat en début de mandat.

Votre commission a également souhaité aller au bout de la volonté d'assouplissement du Gouvernement en prévoyant que **la conclusion d'un pacte de gouvernance permettrait à l'EPCI à fiscalité propre de confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres**. Les modalités de ces

¹ Le schéma de mutualisation des services, aujourd'hui obligatoire, serait en effet supprimé par l'article 23 du projet de loi.

délégations seraient définies par convention entre l'EPCI et la commune concernée, mais le principe en serait fixé par le pacte de gouvernance.

Cette disposition est réclamée par les élus locaux, car elle permettrait une souplesse accrue dans les relations entre les communes et l'intercommunalité, conduisant en outre à une possibilité d'adaptation de chaque EPCI aux spécificités de son territoire. Cette souplesse est donc dans la droite ligne de la différenciation territoriale promue par le Gouvernement.

Cette disposition s'inspire de ce qui a été voté à l'occasion de la loi ELAN¹, permettant aux établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris qui exercent, à l'instar des EPCI à fiscalité propre, un grand nombre de compétences communales au lieu et place de leurs communes membres, de confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions à une ou plusieurs communes membres, par convention avec la ou les communes concernées².

S'agissant d'une simple délégation, la compétence demeure une compétence intercommunale, exercée sous sa responsabilité. Elle est donc sans impact sur les dotations des communes et de l'EPCI, sauf si dans le cadre de cette délégation l'EPCI décide de rétrocéder la maîtrise de ressources financières prises en compte dans le calcul du coefficient d'intégration fiscal (CIF) aux communes. Les modalités financières de la délégation seront définies par la convention.

3. La création obligatoire d'un conseil des maires à la demande de 30 % des maires

L'article 1^{er} prévoit également, si le pacte de gouvernance n'a pas décidé de la création d'un **conseil des maires**, que la création d'une telle instance soit **obligatoire à la demande de 30 % des maires** de la communauté de communes, de la communauté d'agglomération ou de la communauté urbaine. Un conseil des maires reste obligatoire dans les métropoles.

Ce conseil des maires serait régi par le nouvel article L. 5211-11-2 du code général des collectivités qui aurait vocation à définir l'organisation et le fonctionnement de tout conseil des maires n'ayant pas été créé dans le cadre d'un pacte de gouvernance.

Que cette instance ait été créée par le pacte de gouvernance ou dans le cadre de ce nouvel article, elle aurait des attributions exclusivement consultatives.

¹ Article 51 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN.

² VI bis de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

Le conseil des maires comprendrait, outre le président de l'EPCI à fiscalité propre, l'ensemble des maires des communes membres. Il se réunirait, sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du président de l'EPCI ou, dans la limite de deux réunions par an, à la demande d'un tiers des maires.

Cette partie de l'article reprend, avec quelques légères modifications, l'article 9 de la proposition de loi *tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires et entre les conseils municipaux et le conseil de la métropole de Lyon*, adoptée par le Sénat le 9 mai 2019¹.

La conférence métropolitaine

Aujourd'hui, en vertu de l'article L. 5217-8 du code général des collectivités territoriales, il est obligatoirement créé une **conférence métropolitaine dans les métropoles**. Elle est une instance de coordination entre la métropole et les communes membres, au sein de laquelle il peut être débattu de tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités.

La conférence métropolitaine rassemble le président du conseil de la métropole et l'ensemble des maires des communes membres. Elle se réunit au moins deux fois par an à l'initiative du président du conseil de la métropole ou à la demande de la moitié des maires, sur un ordre du jour déterminé.

Avec **l'article 1^{er} du projet de loi**, la création d'un conseil des maires dans les métropoles serait toujours obligatoire. Ses modalités de fonctionnement seraient soit définies par le pacte de gouvernance, soit régies par le nouvel article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire qu'il rassemblerait les maires et le président de l'EPCI, se réunirait sur un ordre du jour déterminé à l'initiative du président de l'EPCI ou à la demande d'un tiers des maires.

L'article L. 5217-8 du même code serait en conséquence abrogé.

Votre commission considère que ce pouvoir donné aux maires des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre de **provoquer la création d'une instance rassemblant les maires est une avancée bienvenue dans le droit de l'intercommunalité**. L'encadrement législatif de cette instance, dont l'utilité n'est plus à démontrer, doit néanmoins rester suffisamment souple pour qu'elle puisse prendre la forme qui correspond le mieux aux spécificités de chaque territoire.

Elle a adopté un **amendement COM-581** de ses rapporteurs visant à préciser que l'instance rassemblant les maires est **un espace de coordination entre l'EPCI et ses communes membres au sein de laquelle il peut être débattu de tous sujets d'intérêt communautaire ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces personnes publiques**. Elle a également **supprimé la limitation permettant à 30 % des maires de ne demander la**

¹ Cette proposition de loi, ainsi que son dossier législatif, sont consultables à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp18-285.html>.

réunion de cette instance qu'à deux reprises chaque année. Il lui a en effet semblé que cela constituait un équilibre satisfaisant avec l'abrogation de l'article L. 5211-40 du code général des collectivités territoriales proposée par l'article 1^{er} du projet de loi. Cet article prévoit en effet que le président de l'EPCI à fiscalité propre consulte les maires de toutes les communes membres à la demande de l'organe délibérant de l'établissement ou d'un tiers des maires, sans limitation d'occurrence.

Cet amendement prévoit également de **dénommer cette instance « conférence des maires »** et non « conseil des maires », afin que le terme de « conseil » reste réservé au conseil communautaire. Cette dénomination est en outre la plus fréquemment rencontrée sur le territoire.

Enfin, votre commission a rendu ces dispositions applicables à Mayotte (**amendement COM-582** de vos rapporteurs).

Votre commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié.**

Article 1^{er} bis (nouveau)

(art. L. 3633-2 du code général des collectivités territoriales)

**Renforcement des prérogatives de la conférence métropolitaine
rassemblant les maires des communes situées
sur le territoire de la métropole de Lyon**

Introduit par votre commission, à l'initiative de notre collègue François-Noël Buffet (**amendement COM-366**), l'article 1^{er} bis du projet de loi a pour objet de renforcer les prérogatives de la conférence métropolitaine qui réunit, au sein de la métropole de Lyon, les maires des communes situées sur le territoire de celle-ci.

1. La métropole de Lyon : une collectivité à statut particulier exerçant les compétences des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

La métropole de Lyon, créée le 1^{er} janvier 2015 n'est pas, contrairement à l'ensemble des autres métropoles, un établissement public de coopération intercommunale. Il s'agit d'une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, qui exerce à la fois les compétences antérieurement dévolues à la communauté urbaine de Lyon et les compétences des départements.

À compter du prochain renouvellement général, en mars 2020, le conseil de la métropole de Lyon ne sera plus composé de représentants des communes, chaque commune devant disposer *a minima* d'un représentant, **mais de cent cinquante conseillers élus au suffrage universel direct.** Leur élection se fera lors d'un scrutin distinct des élections municipales, dans des circonscriptions recouvrant le territoire de plusieurs communes. Les

communes ne seront donc plus représentées en tant que telles, et les conseillers métropolitains ne seront pas nécessairement des conseillers municipaux. Plus encore, **il est d'ores et déjà certain que certaines communes ne compteront plus aucun de leurs habitants au conseil de la métropole**. Par exemple, la circonscription du Val-de-Saône couvre le territoire de vingt-cinq communes, mais seuls quatorze sièges seront à pourvoir.

Un tel état de fait met les communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon dans une situation très spécifique au regard de celle des autres communes : la métropole de Lyon exerce en effet des compétences qui, sur l'ensemble du territoire national, sont des compétences communales, qu'elles soient ou non exercées dans un cadre intercommunal.

2. La nécessité de renforcer le droit de regard des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon sur l'action de celle-ci

La situation paradoxale des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon interroge. Est-il satisfaisant que le plan local d'urbanisme ou le programme local de l'habitat soient élaborés, que des zones d'activités soient créées, que les services de transport soient organisés, sans que les communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon ne puissent faire entendre leur point de vue ?

Votre commission est bien consciente que les communes ne peuvent avoir un pouvoir de décision sur ces actes, car cela reviendrait à ce qu'elles disposent d'un pouvoir de tutelle sur une autre collectivité, en l'occurrence la métropole de Lyon. Or, ceci est expressément interdit par l'article 72 de la Constitution.

Elle a toutefois considéré indispensable que les communes concernées, et *a minima* leurs maires, demeurent étroitement associées à l'exercice de ces compétences. L'article 1^{er} *bis* prévoit donc de **renforcer les prérogatives de la conférence métropolitaine, qui réunit l'ensemble des maires des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon, ainsi que son président**.

La conférence métropolitaine se réunirait au moins deux fois par an, et serait obligatoirement saisie pour avis des projets d'actes les plus importants de la métropole, en particulier dans les domaines relevant des compétences exercées par celles-ci aux lieu et place des communes. Sont concernés :

- le projet de budget ;
- les projets de schéma de cohérence territoriale ou de schéma de secteur, de plan local d'urbanisme, de plan de mobilité (nouvelle

dénomination du plan de déplacements urbains prévue par le projet de loi d'orientation des mobilités) et de plan climat-air-énergie territorial ;

- les projets de transfert ou de délégation à une personne publique de compétences qui relèvent en principe des communes.

Certaines de ces compétences ont d'ores et déjà été transférées par la métropole de Lyon à des syndicats mixtes. C'est le cas de l'adoption du schéma de cohérence territoriale et du plan de déplacements urbains. Seule la métropole est représentée au comité syndical. C'est la raison pour laquelle votre commission a prévu que la conférence métropolitaine serait consultée préalablement à l'adoption de ces actes par le comité syndical.

Votre commission a adopté l'article 1^{er bis} ainsi rédigé.

Article 1^{er ter} (nouveau)

(art. L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales)

Modalités de désignation des vice-présidents d'EPCI

Introduit par votre commission par l'adoption d'un **amendement COM-332** de notre collègue Dominique Estrosi Sassone, modifié par le **sous-amendement COM-636** des rapporteurs, l'article 1^{er ter} du projet de loi a pour objet de simplifier les **modalités de désignation des vice-présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**.

Le bureau des EPCI est composé du président, du ou des vice-présidents et d'un nombre indéterminé d'autres membres.

Si l'on met à part l'élection du président, le juge administratif a considéré que, dans le silence de la loi, l'élection des autres membres du bureau obéissait aux règles applicables aux communes de moins de 1 000 habitants – où les adjoints sont élus un à un, au scrutin uninominal majoritaire, à la majorité absolue lors des deux premiers tours et à la majorité relative au troisième tour – et non pas à celles qui s'appliquent dans les communes de 1 000 habitants et plus – dans lesquelles les adjoints sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue ou, au troisième tour, relative¹.

Il en résulte **des opérations électorales complexes et souvent inutilement longues.**

Afin de ne pas remettre en cause la grande liberté dont disposent les EPCI dans la composition de leur bureau, votre commission a estimé nécessaire de maintenir le droit en vigueur pour l'élection des membres autres que le président et les vice-présidents. Les conseillers communautaires peuvent, par exemple, s'être entendus pour que tous les maires soient membres du bureau ou du moins que toutes les communes y soient représentées, au moyen de l'attribution de sièges surnuméraires (en plus du président et des vice-présidents) : c'est ce qu'on appelle un bureau

¹ Articles L. 2122-7-1 et L. 2122-7-2, respectivement.

« *élargi* ». Or un principe général du droit électoral interdit à une même personne d'être candidate sur plusieurs listes. Les maires ou les représentants désignés des communes ne pourraient donc figurer sur plusieurs listes concurrentes.

En revanche, rien ne s'oppose à ce que les vice-présidents soient élus au scrutin de liste, ce qui simplifierait les opérations électorales. L'amendement initial prévoyait une élection au scrutin de liste à la représentation proportionnelle selon la règle du plus fort reste, mais votre commission a préféré opter pour le **scrutin de liste majoritaire**, conformément à la règle uniformément suivie pour l'élection au scrutin de liste de membres d'exécutifs locaux. Ce mode de scrutin majoritaire est en effet indispensable pour déterminer l'ordre d'élection des vice-présidents et garantir la cohérence de l'exécutif. Il n'est pas moins protecteur pour l'éventuelle opposition intercommunale que le mode de scrutin uninominal actuel.

Votre commission a adopté l'article 1^{er} *ter* **ainsi rédigé.**

Article 2

(art. L. 273-3, L. 273-11 et L. 273-12 du code électoral,
art. L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales)

Renouvellement des conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants en cas de cessation des fonctions du maire

L'article 2 du projet de loi prévoit qu'en cas d'élection d'un nouveau maire dans une commune de moins de 1 000 habitants, pour quelque cause que ce soit, il est procédé à une nouvelle désignation des conseillers communautaires de la commune suivant l'ordre du tableau établi à la suite de l'élection du nouveau maire et de ses adjoints.

Cet article reprend à l'identique l'article 3 de la proposition de loi de notre collègue Alain Marc *tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires*, tel qu'adopté par le Sénat le 9 mai 2019¹.

1. Un mode de désignation des conseillers communautaires ne donnant pas de garanties satisfaisantes aux maires

1.1. Un lien organique entre conseillers municipaux et conseillers communautaires

L'intercommunalité a été conçue comme une **association de communes, mettant en commun leurs moyens pour exercer ensemble certaines de leurs compétences**. Les communautés de communes, les

¹ Proposition de loi n° 285 (2018-2019) de notre collègue Alain MARC et plusieurs de nos collègues, déposé au Sénat le 5 février 2019. Le dossier législatif de cette proposition de loi est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp18-285.html>.

communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles, que l'on regroupe sous le vocable d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, ont vu leur importance s'accroître au cours des dernières années, mais n'en sont pour autant pas devenues un nouvel échelon de collectivités territoriales.

Les compétences qui leur sont transférées, de par la loi ou à l'initiative de leurs communes membres, demeurent des compétences communales. Leur exercice nécessite une profonde coopération entre l'EPCI et les communes.

Ainsi, même si les membres de l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre doivent être élus sur des « *bases essentiellement démographiques* »¹, certains ajustements permettent de s'éloigner de la stricte représentation proportionnelle pour assurer une représentation de l'ensemble des communes. Comme le soulignait notre collègue Dany Wattebled, rapporteur de la proposition de loi *tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires*, la nécessaire coopération entre EPCI et communes explique que « *les établissements publics de coopération intercommunale ne [sont] pas administrés comme les collectivités territoriales par un conseil élu lors d'un scrutin distinct, mais par une assemblée délibérante composée de délégués des communes membres où ces dernières sont toutes représentées* »².

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* a conduit à un équilibre satisfaisant entre le principe de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct dans les communes où l'élection des conseillers municipaux est réalisée suivant un scrutin de liste³, et la nécessité de maintenir un lien étroit entre les conseils municipaux et l'organe délibérant de l'EPCI :

- dans les **communes de 1 000 habitants et plus**, où les conseils municipaux sont élus au scrutin de liste, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct selon un système de *fléchage* (voir encadré ci-après) ;

- dans les **communes de moins de 1 000 habitants**, les conseillers communautaires sont désignés par le conseil municipal en suivant l'ordre du tableau⁴.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2014-405 du 20 juin 2014, Commune de Salbris.

² Rapport n° 470 (2018-2019) de notre collègue Dany WATTEBLED, fait au nom de la commission des lois, déposé le 30 avril 2019, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp18-285.html>.

³ Article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁴ Articles L. 273-11 et L. 273-12 du code électoral. La mise en place d'un système de *fléchage* est impossible dans ces communes, car les conseils municipaux y sont élus au scrutin uninominal.

**L'élection des conseillers communautaires par « fléchage »
dans les communes de 1 000 habitants et plus**

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les conseillers communautaires, c'est-à-dire les membres de l'assemblée délibérante de l'EPCI à fiscalité propre auquel appartient la commune, sont élus au suffrage universel direct, en même temps que les conseillers municipaux et suivant le même mode de scrutin (scrutin de liste à deux tours, attribution d'une prime majoritaire à la liste arrivée en tête et répartition des autres sièges entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne).

La corrélation entre l'élection des conseillers municipaux et celle des conseillers communautaires est assurée par un système de « fléchage », défini aux articles L. 273-6 et suivants du code électoral. En effet, **toute liste de candidats au conseil communautaire doit satisfaire aux règles suivantes :**

a) elle doit être **exclusivement composée de candidats figurant sur une même liste de candidats au conseil municipal ;**

b) **l'ordre de présentation des candidats doit être le même** sur les deux listes. Comme le précisait en 2014 le ministère de l'intérieur, « le principe général est de partir de la liste des conseillers municipaux tout en permettant de faire des "sauts" dans cette liste, c'est-à-dire de ne pas retenir certaines personnes de cette liste, tout en respectant l'ordre de la liste des candidats au conseil municipal. Pour autant, il est tout à fait possible de présenter une liste des candidats au conseil communautaire reprenant les premiers de la liste des candidats au conseil municipal sans sauter aucun nom¹ ». Notons que **l'alternance de candidats des deux sexes doit être également respectée** en tout état de cause ;

c) **les « têtes de liste » doivent être les mêmes**, puisque les candidats présentés dans le premier quart de la liste de candidats au conseil communautaire doivent figurer, « de la même manière et dans le même ordre », en tête de la liste de candidats au conseil municipal ;

d) les candidats au conseil communautaire doivent figurer dans **les trois premiers cinquièmes de la liste des candidats au conseil municipal ;**

e) enfin, la liste de candidats au conseil communautaire figure de manière distincte sur **le même bulletin de vote** que la liste de candidats au conseil municipal.

Prises ensemble, ces règles garantissent :

- que tous les candidats élus au conseil communautaire soient **également élus au conseil municipal** - ce qui est normal, puisqu'un conseiller communautaire représente sa commune auprès de l'EPCI à fiscalité propre ;

- que la répartition des sièges impartis à une commune au sein du conseil communautaire **reflète la composition du conseil municipal**, puisque le nombre de voix reçues par chaque liste est identique dans les deux cas et que les règles de répartition sont les mêmes ;

- que les **deux campagnes électorales** soient menées de concert.

Source : Rapport n° 470 (2018-2019) de M. Dany Wattebled, susmentionné

¹ Ministère de l'intérieur, « Mémento pour les élections municipales et communautaires de mars 2014 à l'usage des candidats des communes de 1 000 habitants et plus », p. 18. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Etre-candidat/Mementos-et-documents-des-precedents-scrutins/Elections-municipales-et-communautaires>.

1.2. Des garanties insuffisantes pour permettre aux maires de siéger à l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre

Avant la réforme de 2013, les conseils municipaux désignaient les conseillers chargés de les représenter au sein de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre et disposaient de la possibilité de les remplacer à tout moment¹. La réforme de 2013 a mis fin à cette faculté.

Comme le soulignait notre collègue Dany Wattebled dans son rapport, « *la perte de cette faculté 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* ».

En outre, **le maire peut être amené à ne pas siéger au conseil communautaire, même s'il en a exprimé la volonté :**

- dans les communes de 1 000 habitants et plus, le maire peut être élu parmi les membres du conseil municipal n'étant pas conseillers communautaires² ;

- dans les communes de moins de 1 000 habitants, la désignation des conseillers communautaires suivant l'ordre du tableau établi à la suite des élections municipales garantit au maire d'être membre de l'organe délibérant de l'EPCI. Ce n'est toutefois pas le cas de ses éventuels successeurs.

Comme l'indique l'article L. 273-3 du code électoral en effet, « *les conseillers communautaires sont élus pour la même durée que les conseillers municipaux de la commune qu'ils représentent et renouvelés intégralement à la même date que ceux-ci* ». Une fois désignés, les conseillers communautaires exercent leur mandat jusqu'à son terme, sauf :

- si leur élection en tant que maire ou adjoint est annulée ;
- s'ils démissionnent de leur mandat de conseiller communautaire ;
- s'ils cessent, pour quelque cause que ce soit, d'être conseillers municipaux³.

En principe, **la cessation par un conseiller communautaire de son mandat entraîne son remplacement par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire qui le**

¹ Article L. 2121-33 du code général des collectivités territoriales, auquel renvoie l'article L. 5211-8 du même code. Cet article était, jusqu'à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, applicable aux organes délibérants de l'ensemble des EPCI, et non uniquement à ceux des syndicats de communes comme c'est le cas aujourd'hui.

² Les conseillers communautaires étant toutefois élus au suffrage universel direct, le Conseil d'État a exclu la possibilité pour le conseil municipal de mettre fin de manière anticipée à leur mandat (Conseil d'État, décision n° 401144, 26 avril 2017).

³ « Nul ne peut être conseiller communautaire s'il n'est conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement » (1 de l'article L. 273-5 du code électoral).

suit dans l'ordre du tableau établi à la date où la vacance de son siège est définitive¹.

Seule exception, visant à **permettre à un maire ou un adjoint nouvellement élu de devenir membre du conseil communautaire**, si un élu démissionne **concomitamment** de sa fonction de maire ou d'adjoint et de son mandat de conseiller communautaire, il est remplacé par le **premier** membre du conseil municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire pris dans l'ordre du tableau établi à la date de l'élection subséquente du maire et des adjoints².

En revanche, **un maire peut démissionner de ses fonctions sans renoncer à son mandat de conseiller communautaire**. Cela peut conduire à des **difficultés relationnelles entre l'EPCI et la commune** en question, puisque les représentants de la commune au sein de l'EPCI ne sont plus nécessairement membres de la majorité du conseil municipal. Cette problématique est d'autant plus prégnante que **les petites communes ne disposent souvent que d'un seul représentant au conseil communautaire**.

2. Prévoir le renouvellement des conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants en cas de cessation des fonctions du maire

Bien consciente de ces difficultés, votre assemblée avait proposé, à l'occasion de l'adoption le 9 mai 2019 de la proposition de loi de notre collègue Alain Marc³, **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**.

Le Gouvernement a décidé de reprendre à l'identique l'article relatif au renouvellement des conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants en cas de cessation des fonctions des maires.

Votre commission est sensible à l'attention portée par le Gouvernement à ses travaux, et se réjouit de voir aboutir cette disposition, qui apporte une solution équilibrée à un dysfonctionnement réel et constaté.

La rédaction proposée est la même que celle élaborée par votre commission et adoptée par le Sénat. Votre commission a toutefois adopté un **amendement COM-583** de ses rapporteurs effectuant **deux coordinations**. Il s'agit, d'une part, de supprimer une distinction devenue sans objet à l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales entre les EPCI à fiscalité propre et les autres EPCI et, d'autre part, de clarifier les renvois mutuels entre les règles applicables à la suppléance des conseillers

¹ I de l'article L. 273-12 du code électoral.

² II de l'article L. 273-12 du code électoral.

³ Proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires.

communautaires (dans les communes ne disposant que d'un siège) et celles qui concernent le remplacement des conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants (dans le cas où ils cessent concomitamment d'exercer les fonctions de maire ou d'adjoint)¹.

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 2 bis (nouveau)

(art. L. 237-1 du code électoral)

**Suppression de l'incompatibilité entre
le mandat de conseiller communautaire et
l'exercice d'un emploi salarié au sein d'une commune membre**

L'article 2 *bis* du projet de loi tend à supprimer l'incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire, d'une part, et l'exercice d'un emploi salarié au sein d'une commune membre, d'autre part.

Il résulte de l'adoption des **amendements identiques COM-10 de M. Jean-Pierre Grand et COM-371 de M. Didier Marie**, qui ont reçu un avis favorable des rapporteurs.

Le Sénat a déjà adopté cette disposition à de nombreuses reprises, notamment lors de l'examen de la proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires² et du projet de loi de transformation de la fonction publique³.

Depuis 2013⁴, le mandat de conseiller communautaire est incompatible avec l'exercice de tout emploi salarié au sein de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre concerné mais aussi de l'une de ses communes membres (article L. 237-1 du code électoral). À l'inverse, rien n'empêche un conseiller municipal de travailler au sein de l'EPCI.

Comme le souligne notre collègue Jean-Pierre Grand, il existe *« une inégalité de traitement entre les personnes exerçant un emploi salarié au sein d'un EPCI, qui peuvent se présenter [...] à l'élection de conseiller municipal [...], et celles exerçant un emploi salarié au sein d'une commune membre, qui ne peuvent en aucun cas [...] exercer le mandat de conseiller communautaire »*⁵.

¹ Ces dispositions correspondent à l'article 7 de la proposition de loi n° 285 (2018-2019) de notre collègue Alain Marc et plusieurs de nos collègues, telle qu'adoptée par le Sénat le 9 mai 2019. Le dossier législatif de cette proposition de loi est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp18-285.html>.

² Adoptée par le Sénat le 9 mai dernier, cette proposition de loi n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

³ Devenu la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Cette disposition n'avait pas été retenue en commission mixte paritaire.

⁴ 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.

⁵ Source : objet de l'amendement COM-10 de M. Jean-Pierre Grand.

Répondant à une question écrite, le ministère de l'intérieur a d'ailleurs reconnu « *une asymétrie de traitement* » entre les conseillers municipaux et les conseillers communautaires¹.

Pour mettre fin à cette asymétrie, l'article 2 bis tend à supprimer cette incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et l'exercice d'un emploi salarié au sein d'une commune membre.

Un exemple concret

Un agent de Verrières (Orne) a l'interdiction de se présenter aux élections municipales dans cette commune (article L. 231 du code électoral).

En revanche, il peut être élu dans une commune voisine, par exemple dans la commune de Bretoncelles. En l'état du droit, cet agent ne peut pas siéger au conseil de la communauté de communes Cœur du Perche, car il travaille pour une commune membre (Verrière) (article L. 237-1 du même code).

À l'inverse, un agent de la communauté de communes Cœur du Perche peut se présenter aux élections municipales de Verrières ou de Bretoncelles, ce qui crée une asymétrie difficilement justifiable.

Désormais, l'agent de Verrière pourrait se présenter aux élections municipales de Bretoncelles mais également siéger au conseil communautaire de Cœur du Perche.

Source : rapport n° 570 (2018-2019) fait par nos collègues Catherine Di Folco et Loïc Hervé sur le projet de loi de transformation de la fonction publique, p. 252

Votre commission a adopté l'article 2 bis ainsi rédigé.

Article 2 ter (nouveau)

(art. 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)

Abrogation des dispositions prévoyant l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct

Introduit par votre commission à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Grand par l'adoption d'un **amendement COM-17**, l'article 2 ter du projet de loi vise à abroger l'article 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM.

Cet article prévoit que les **conseils métropolitains sont élus au suffrage universel direct à compter de 2020, dans les conditions fixées par la loi avant le 1^{er} janvier 2019.**

Ces dispositions sont **désormais sans objet.**

¹ Réponse à la question écrite n° 06787 de M. Jean-Louis Masson, 6 décembre 2018.

D'une part, le mode d'élection actuel des conseillers métropolitains par « *fléchage* », à l'occasion des élections municipales, constitue bien un mode d'élection au suffrage universel direct.

D'autre part, il n'existe aucune solution techniquement satisfaisante, ni aucun consensus politique pour définir un nouveau régime électoral des conseils métropolitains, comme l'a démontré le rapport remis par le Gouvernement au Parlement en application du même article 54 de la loi *MAPTAM* en janvier 2017. C'est la raison pour laquelle aucun projet de loi n'a jamais été présenté pour définir ce nouveau régime électoral, l'échéance du 1^{er} janvier 2019 étant désormais passée.

Il est renvoyé sur ce point au rapport de **notre collègue Agnès Canayer sur la proposition de loi n° 276 (2017-2018) de notre collègue Mireille Jouve relative à l'élection des conseillers métropolitains, qui avait précisément le même objet**¹.

Votre commission a adopté l'article 2 *ter* ainsi rédigé.

Article 3

(art. L. 5211-40-1 du code général des collectivités territoriales)

Remplacement d'un conseiller communautaire par un autre conseiller municipal de la même commune au sein des commissions

L'article 3 du projet de loi prévoit qu'en cas d'absence, un membre d'une commission intercommunale est remplacé par un conseiller municipal de sa commune, désigné par le maire.

1. Les commissions intercommunales, une aide à la décision pour l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent, en vertu de l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales², **créer des commissions intercommunales**. Celles-ci sont généralement constituées pour la durée du mandat mais peuvent également être créées pour une durée limitée afin d'examiner une question particulière. Elles sont présidées de droit par le président de l'EPCI.

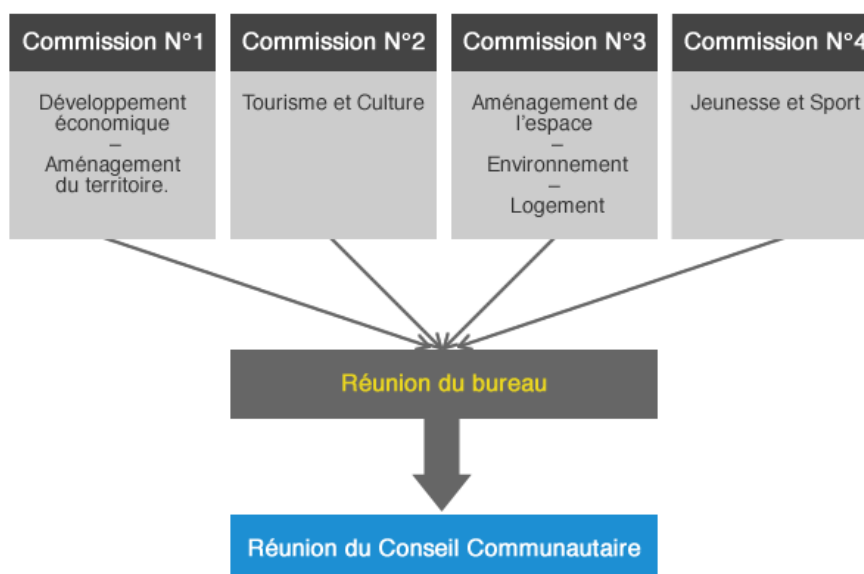
Les commissions intercommunales ont un rôle consultatif et sont chargées d'émettre un avis sur les dossiers de leur compétence. Elles peuvent

¹ Rapport fait, au nom de la commission des lois du Sénat, par notre collègue Agnès Canayer sur la proposition de loi relative à l'élection des conseillers métropolitains, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l17-381/l17-3811.pdf>.

² Rendu applicable aux EPCI par l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales.

formuler des propositions, mais ne disposent d'aucun pouvoir propre¹. Comme le rappelle une réponse ministérielle à une question de notre ancien collègue Michel Billout, « aucune disposition législative ou réglementaire n'apporte de précisions sur l'organisation de leurs travaux »². Leurs règles de fonctionnement sont fixées par l'organe délibérant de l'EPCI.

Le processus de décision dans la communauté de communes du Pays de Saint-Yrieix



Source : <http://www.communaute-saint-yrieix.fr/processus-de-decision>

Les membres des commissions intercommunales sont les conseillers communautaires. Dans les EPCI comprenant au moins une commune de plus de 1 000 habitants, la composition des différentes commissions doit respecter le **principe de la représentation proportionnelle** pour permettre l'expression pluraliste des élus. Ainsi, le conseil communautaire peut toujours procéder au remplacement d'un conseiller au sein des commissions qu'il a formées, la modification de la composition de la commission étant obligatoire dans les EPCI comprenant au moins une commune de plus de 1 000 habitants lorsque cette composition n'assure plus la représentation proportionnelle des différentes tendances de l'organe délibérant de l'EPCI³.

¹ Conseil d'État, 1^{er} mai 1903, Bergeon, Dalle et autres : « les travaux [...] des commissions chargées de l'étude et la préparation des affaires, quel que soit d'ailleurs le nombre membres qui en font partie, ne peuvent remplacer les délibérations en séance publique ».

² Réponse du Ministère chargé des collectivités territoriales à la question écrite n° 17142 de notre ancien collègue Michel Billout (Seine-et-Marne, CRC-SPG) du 11 février 2011, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/questions/base/2011/qSEQ110217142.html>.

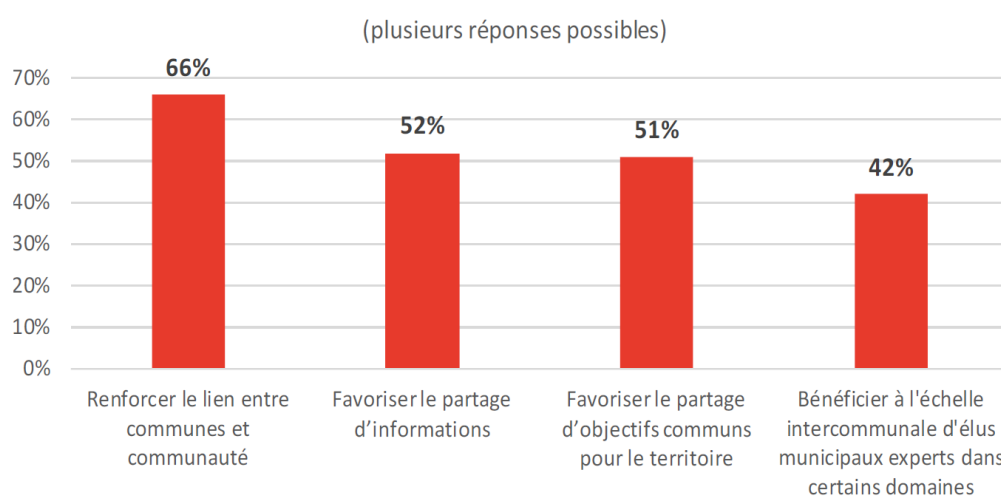
³ Conseil d'État, décision n° 353890, 30 novembre 2013, Commune de Savigny-sur-Orge.

Le législateur, soucieux de la bonne association des communes membres dans leur intercommunalité, a en outre **autorisé les EPCI à fiscalité propre à former des « commissions ouvertes », auxquelles peuvent participer les conseillers communaux non membres de l'organe délibérant de l'EPCI.** L'article L. 5211-40-1 du code général des collectivités territoriales¹ indique ainsi que « *lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre forme une commission dans les conditions prévues à l'article L. 2121-22, il peut prévoir la participation de conseillers municipaux des communes membres de cet établissement selon des modalités qu'il détermine* ».

Une enquête menée par l'Assemblée des Communautés de France publiée en mars 2019² permet de faire un état des lieux des commissions intercommunales dans les EPCI à fiscalité propre. **79 % des répondants à l'enquête ont indiqué avoir décidé d'ouvrir les commissions aux élus municipaux.**

Les objectifs de cette ouverture sont multiples, allant du renforcement des liens entre les communes et leur intercommunalité au partage d'expertise.

Quels étaient les objectifs de cette ouverture ?



Source : La gouvernance politique des intercommunalités, Assemblée des communautés de France, mars 2019

Dans 57 % des cas, les conseillers municipaux disposent du droit de vote au sein de la commission.

Cette ouverture des commissions aux conseillers municipaux semble être appréciée, les élus municipaux soulignant que leur participation à

¹ Créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

² Enquête nationale réalisée par l'Assemblée des communautés de France en mars 2019, La gouvernance politique des intercommunalités, consultable à l'adresse suivante : https://www.adcf.org/content-article-adcf-direct?num_article=4712&num_thematique=7&id_newsletter=394.

certaines commissions leur permet de faire entendre la voix de leur commune, d'obtenir des informations, ou encore d'être dans un groupe de travail portant sur des thématiques les intéressant, leur présence étant volontaire. L'Assemblée des Communautés de France souligne toutefois la nécessité pour les intercommunalités, afin de faire face au découragement engendré par les fatigues de fin de mandat, à la densité des ordres du jour et à la technicité des sujets abordés, de prendre soin de l'animation de ces commissions afin qu'elles restent stimulantes pour l'ensemble des élus participants.

2. Prévoir les modalités de remplacement des conseillers communautaires au sein des commissions intercommunales

Comme le souligne l'étude d'impact, excepté le remplacement du président de la commission, en cas d'absence, par le vice-président désigné par la commission, aucune disposition législative ne prévoit explicitement les conditions de remplacement d'un membre d'une commission intercommunale ni ne précise qui peut assurer la suppléance d'un membre temporairement absent. Dans ce cadre, les conseillers communautaires des communes qui n'ont qu'un représentant au sein de l'organe délibérant de l'EPCI ont parfois des difficultés à assister à l'ensemble des réunions des commissions.

L'article 3 du projet de loi propose donc d'indiquer dans la loi qu'en cas d'absence, un membre d'une commission intercommunale est remplacé par un conseiller municipal de sa commune, qui serait désigné par le maire.

Cette disposition, si elle n'appelle aucune opposition de la part de votre commission, nécessite toutefois d'être précisée. Par l'adoption d'un **amendement COM-584** de ses rapporteurs, votre commission a ainsi indiqué que **l'ensemble des commissions intercommunales étaient concernées** par le dispositif - et non simplement les commissions ayant été « ouvertes » aux conseillers municipaux -, tout en mentionnant explicitement que le maire, lorsqu'il désigne le remplaçant, veille à **respecter le principe de la représentation proportionnelle** qui préside à la composition de ces commissions dans les EPCI comprenant au moins une commune de 1 000 habitants ou plus¹.

Votre commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

¹ Troisième alinéa de l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales.

Article 3 bis (nouveau)

(art. L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales)

**Accords locaux de répartition des sièges
au sein des conseils communautaires**

Introduit par votre commission par l'adoption deux **amendements identiques COM-243 et COM-319 rectifié** de, présentés respectivement par notre collègue Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste et républicain et par notre collègue Maryse Carrère, l'article 3 *bis* du projet de loi a pour objet d'assouplir les conditions de légalité des accords locaux de répartition des sièges au sein de l'organe délibérant des communautés de communes et d'agglomération.

Il reprend à cet effet, sous une forme très légèrement modifiée, le dispositif de l'article 1^{er} *bis* de la proposition de loi n° 85 (2018-2019) *visant à assurer une plus juste représentation des petites communes au sein des conseils communautaires*, adoptée par le Sénat le 24 janvier 2019.

Sans reproduire ici exhaustivement l'analyse de notre collègue Maryse Carrère, qui fut rapporteur de ce texte au nom de la commission des lois¹, on se contentera de rappeler que, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, *Commune de Salbris*, **les règles légales encadrant les accords locaux sont devenues si strictes qu'elles empêchent dans bien des cas de définir une répartition des sièges assurant une représentation satisfaisante de l'ensemble des communes, même avec l'assentiment unanime de celles-ci.**

Afin d'y remédier, l'amendement s'inspire d'une autre décision du Conseil constitutionnel relative à la métropole d'Aix-Marseille-Provence (décision n° 2015-521/528 QPC du 19 février 2016, *Commune d'Éguilles et autre*). Par cette dernière décision, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il était loisible au législateur de déroger aux règles de répartition de droit commun dans le cas de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, y compris en définissant un régime dérogatoire aboutissant à ce que la part des sièges attribués à une commune s'écarte de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population intercommunale totale, au motif que ces règles de droit commun provoquaient des écarts excessifs de représentation entre les communes membres et que **le régime dérogatoire, au contraire, réduisait substantiellement et en moyenne les écarts de représentation entre les communes membres, pondérés par leur population respective.**

Or la loi ne peut régler tous les cas particuliers. **Ce que la Constitution autorise le législateur à faire, la loi pourrait autoriser les conseils municipaux à le faire également, à des conditions au moins aussi rigoureuses.**

¹ Voir le rapport n° 245 (2018-2019) de Mme Maryse Carrère, fait au nom de la commission des lois. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l18-245/l18-2451.pdf>.

C'est pourquoi l'article 3 *bis* du projet de loi prévoit **qu'un accord local puisse attribuer à une ou plusieurs communes une part de sièges s'écartant du « tunnel » de plus ou moins 20 %, à deux conditions cumulatives :**

- que l'accord local réduise en moyenne les écarts de représentation entre les communes membres, pondérés par leur population ;

- que les écarts individuels ne soient pas excessifs, c'est-à-dire qu'aucune commune ne se voie attribuer une part de sièges s'écartant de plus de 30 % de la proportion de sa population dans la population intercommunale totale.

Votre commission a adopté l'article 3 *bis* **ainsi rédigé.**

Article 4

(art. L. 5211-40-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)
Droit à l'information des conseillers municipaux sur les affaires de leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

L'article 4 du projet de loi vise à améliorer l'information des conseillers municipaux en leur consacrant, d'une part, un droit à l'information sur les affaires faisant l'objet d'une délibération au sein de leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, et en prévoyant, d'autre part, de les rendre destinataires de droit de la convocation et du compte rendu du conseil communautaire, ainsi que du rapport annuel sur les orientations budgétaires.

1. La nécessité de mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de leur intercommunalité

L'intercommunalité est certes l'émanation des communes, et les conseillers communautaires sont nécessairement conseillers municipaux, mais l'inverse n'est pas vrai. De nombreux élus municipaux ne sont en effet pas élus communautaires. Les compétences exercées par la commune et par l'intercommunalité sont toutefois bien souvent imbriquées. Pour le bon fonctionnement des services publics sur le territoire, il est indispensable que les conseillers municipaux sachent ce que fait l'intercommunalité, à quoi elle sert et comment elle fonctionne.

Plusieurs mécanismes permettent déjà l'information des conseillers municipaux dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Certains mécanismes répondent à des **obligations législatives**. Le président de chaque EPCI est tenu d'adresser chaque année au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement.

Ce rapport fait l'objet d'une communication au conseil municipal, au cours de laquelle les représentants de la commune à l'organe délibérant de l'EPCI sont entendus. Le président de l'établissement peut également être entendu par le conseil municipal, à sa demande ou à la demande de celui-ci. Enfin, les représentants de la commune doivent rendre compte au moins deux fois par an de l'activité de l'établissement au conseil municipal¹.

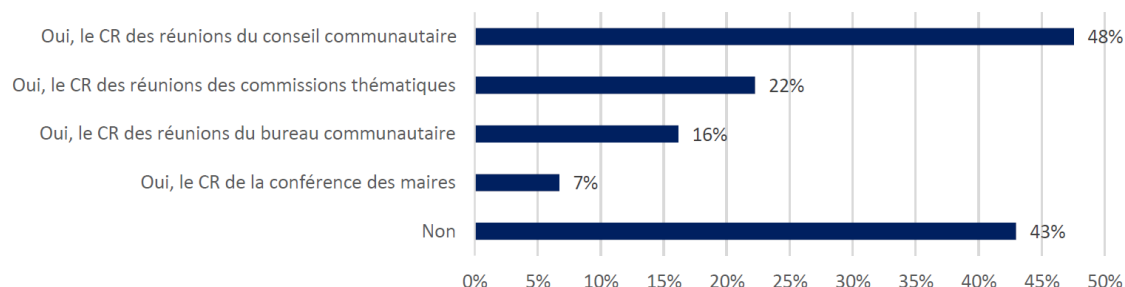
Par ailleurs, une base légale a été donnée en 2010 à la pratique consistant à associer les conseillers municipaux aux travaux des commissions intercommunales².

Les EPCI à fiscalité propre ont d'autre part mis en place des **outils d'information ad hoc**. Selon l'association des communautés de France, « 58 % des communautés ont cherché à mettre en place des outils d'information spécifiquement à destination des élus municipaux non communautaires »³. Les outils les plus fréquemment cités sont une newsletter (30 %), un intranet (22 %), ainsi que l'envoi de courriels sur des sujets spécifiques ou de communiqués de presse.

À titre d'exemple, plusieurs EPCI ont décidé de la transmission du compte rendu des instances communautaires aux conseillers municipaux.

Transmettez-vous le compte-rendu des réunions des instances communautaires aux élus municipaux ?

(plusieurs réponses possibles)



Source : La gouvernance politique des intercommunalités, Assemblée des communautés de France, mars 2019

Malgré ces outils existants, la mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale de votre commission, dont vos rapporteurs sont membres, avait recommandé d'« étendre à tous les conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre certains droits à l'information reconnus aux conseillers communautaires sur les affaires de la

¹ Article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.

² Voir le commentaire de l'article 3 du projet de loi, ci-dessus.

³ Enquête nationale réalisée par l'Assemblée des communautés de France en mars 2019, La gouvernance politique des intercommunalités, consultable à l'adresse suivante : https://www.adcf.org/contenu-article-adcf-direct?num_article=4712&num_thematique=7&id_newsletter=394

commune »¹. De même que l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales dispose que « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* », disposition applicable par transposition aux membres de l'organe délibérant de l'EPCI, la mission recommandait que soit affirmé **le droit des conseillers municipaux à être informés des affaires de l'EPCI**. Pour ce faire, elle proposait qu'ils soient destinataires de la note explicative de synthèse accompagnant la convocation aux réunions du conseil ainsi que du rapport sur les orientations budgétaires de l'EPCI. Elle soulignait également que certains conseillers municipaux avaient émis le souhait d'être destinataires des comptes rendus des réunions du conseil communautaire, bien qu'ils doivent d'ores et déjà être rendus publics².

2. Renforcer le droit d'information des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales

L'article 4 du projet de loi propose que les conseillers municipaux soient **destinataires d'une copie de la convocation aux réunions de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre, ainsi que, dans un délai de deux semaines, du compte rendu** de la séance du conseil communautaire. L'envoi de ces documents serait réalisé de manière dématérialisée et pourrait être effectué par les communes membres de l'EPCI.

Le Conseil d'État a indiqué, dans son avis sur le projet de loi, que ces dispositions permettraient de « *donner aux conseillers municipaux non conseillers communautaires le même degré d'information que celui dont disposent les conseillers communautaires* », et améliorerait ce faisant « *utilement l'information de tous les élus du ressort de l'EPCI* ».

Vos rapporteurs relèvent que les dispositions proposées par le Gouvernement vont dans le bon sens, mais consacrent toutefois un droit d'information des conseillers municipaux moindre que celui promu par le Sénat. À l'occasion de l'examen de la proposition de loi *visant à assurer une plus juste représentation des petites communes au sein des conseils communautaires*, présenté par notre collègue Jean-Pierre Sueur et plusieurs de nos collègues, **le Sénat avait en effet consacré**, sur le rapport de notre collègue Maryse Carrère, **le droit à l'information des conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI qui ne sont pas membres de son organe délibérant**. Pour ce faire, ils avaient été rendus destinataires, en plus des documents prévus par l'article 4 du projet de loi, de la **note explicative de synthèse** accompagnant la convocation du conseil

¹ Fortifier la démocratie de proximité - Trente propositions pour nos communes, rapport d'information n° 110 (2018-2019) de M. Mathieu Darnaud, fait au nom de la commission des lois et publié le 7 novembre 2018, proposition n° 24. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-110-notice.html>.

² Article L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales, applicable aux EPCI en vertu de l'article L. 5211-1 du même code.

communautaire dans les EPCI comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants ainsi que du **rapport sur les orientations budgétaires**, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette¹.

Par ailleurs, les dispositions proposées par l'article 4 du projet de loi **ne précisent pas de quelle manière il est décidé que l'envoi des documents mentionnés est réalisé par les communes membres et non pas par l'EPCI à fiscalité propre lui-même.**

Votre commission a donc souhaité compléter ces dispositions, par l'adoption d'un **amendement COM-585** de ses rapporteurs. Cet amendement **consacre le droit à l'information des conseillers municipaux** des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre sur les affaires de l'établissement qui font l'objet d'une délibération. Ce droit à l'information, construit par analogie avec celui dont disposent les conseillers municipaux sur les affaires faisant l'objet d'une délibération par la commune, semble justifié à votre commission au vu du caractère de l'intercommunalité, qui est l'émanation des communes. La consécration législative de ce droit aurait pour effet de permettre aux conseillers municipaux de se voir communiquer l'ensemble des documents nécessaires pour apprécier le sens, la portée et la validité des projets appelés à délibération au sein de l'organe délibérant de l'EPCI.

Par ce même **amendement COM-585**, votre commission a rendu les conseillers municipaux destinataires, outre les convocations et le compte rendu, de la **note explicative de synthèse et du rapport sur les orientations budgétaires**². L'amendement précise également que **ces envois sont réalisés par l'EPCI**, sauf si une commune demande à les réaliser elle-même. Serait par ailleurs supprimé le délai de deux semaines prévu pour l'envoi du compte rendu des séances de l'organe délibérant de l'EPCI, afin de permettre aux EPCI de mutualiser les différents envois.

Enfin, l'amendement déplace ces dispositions dans la partie du code général des collectivités territoriales relative à la démocratisation et à la transparence au sein des EPCI.

Votre commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

¹ Article 2 de la proposition de loi n° 54 (2018-2019), visant à améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité, adopté par le Sénat le 24 janvier 2019. Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp18-085.html>.

² Ce rapport est d'ores et déjà transmis aux communes, en application de l'article L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales.

Article 4 bis (nouveau)

(art. L. 3633-5 du code général des collectivités territoriales)

**Information des conseillers municipaux des communes
situées sur le territoire de la métropole de Lyon**

Introduit par votre commission à l'initiative de notre collègue François-Noël Buffet, par l'adoption d'un **amendement COM-412**, l'article 4 *bis* tend à améliorer l'information des conseillers municipaux des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon.

La métropole de Lyon, si elle exerce des compétences communales habituellement dévolues aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, est toutefois une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution.

À compter de 2020, les conseillers métropolitains seront élus lors d'un suffrage distinct, ce qui ne permettra pas à chacune des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon de compter un de leurs habitants élu au conseil métropolitain.

La métropole de Lyon étant une collectivité particulière distincte des communes situées sur son territoire, il n'a pas semblé opportun à votre commission de consacrer un véritable droit à l'information des conseillers municipaux sur les affaires de la métropole de Lyon. Elle a toutefois **permis à ces conseillers municipaux d'être destinataires, à leur demande, d'une copie de la convocation au conseil métropolitain et, le cas échéant, du rapport sur chacune des questions devant être soumises aux conseillers métropolitains.**

Votre commission a adopté l'article 4 *bis* ainsi rédigé.

**CHAPITRE II
LE PACTE DE COMPÉTENCES : PERMETTRE AUX ÉLUS
LOCAUX DE S'ACCORDER SUR CE QUE DOIT FAIRE
OU NON LEUR EPCI**

Article 5 A (nouveau)

(art. L. 5211-17-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales,
art. 1636 B *octies* du code général des impôts)

**Transfert « à la carte » de compétences facultatives à
un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre**

Introduit par votre commission, à l'initiative de ses rapporteurs, par l'adoption d'un **amendement COM-586**, l'article 5 A du projet de loi a pour objet d'autoriser le transfert de compétences facultatives à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre par certaines de ses communes membres seulement.

Contrairement aux syndicats dits « à la carte »¹, les EPCI à fiscalité propre exercent, en principe, leurs compétences sur l'ensemble de leur territoire, en lieu et place de toutes leurs communes membres. Cette règle ne connaît que de rares exceptions, en matière de promotion touristique (où des communes stations classées ont pu conserver une compétence ailleurs obligatoirement transférée à l'EPCI à fiscalité propre)², ou encore par le biais de la définition de l'intérêt communautaire.

Le Gouvernement est conscient de la nécessité d'assouplir cette règle et d'ouvrir la voie à une différenciation dans la répartition des compétences au sein d'un même ensemble intercommunal, puisqu'il propose à l'article 5 du projet de loi d'autoriser une communauté de communes ou d'agglomération à déléguer à certaines de ses communes membres, et non obligatoirement à toutes, l'exercice des compétences de distribution d'eau et d'assainissement.

Votre commission a estimé souhaitable d'aller plus loin, en **autorisant le transfert « à la carte » de compétences aux EPCI à fiscalité propre par leurs communes membres. Seules les compétences dites « facultatives » seraient concernées**, c'est-à-dire celles dont la loi n'impose pas le transfert à l'établissement.

La procédure proposée présente toutes les garanties nécessaires, puisqu'elle se déroulerait en deux étapes :

1° le conseil communautaire définirait une liste de compétences ou parties de compétences susceptibles d'être transférées à l'établissement, et chaque conseil municipal pourrait demander ou non le transfert de tout ou partie de ces compétences ;

2° le transfert serait ensuite décidé par délibérations concordantes du conseil communautaire et des conseils municipaux, dans les conditions de majorité habituelles. Il pourrait ainsi être décidé de ne pas donner suite aux demandes formulées au cours de la première étape, si le conseil communautaire considérait que le territoire des communes demanderesse ne constitue pas un territoire cohérent d'exercice des compétences concernées. Enfin, les conséquences financières du transfert pourraient être pleinement appréhendées par l'ensemble des communes membres.

Dans les EPCI à fiscalité professionnelle unique, l'exercice des compétences transférées a vocation à être financée par une diminution de l'attribution de compensation versée aux communes ayant transféré leur

¹ Les syndicats de communes « à la carte » sont régis par l'article L. 5212-16 du code général des collectivités territoriales. Ces dispositions sont également applicables aux syndicats mixtes dites « fermés » (article L. 5711-1 du même code).

² Voir le commentaire de l'article 6 du projet de loi.

compétence, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées¹.

Dans les EPCI à fiscalité propre additionnelle, l'article 5 A du projet de loi prévoit que l'exercice des compétences transférées soit financé par une contribution acquittée par les communes concernées, dont le montant serait défini par convention. Cette contribution pourrait également couvrir une partie des dépenses d'administration générale de l'établissement. Le transfert de compétences serait subordonné à la conclusion préalable de cette convention de financement. Comme c'est le cas dans les syndicats de communes, financés soit par une contribution budgétaire, soit par une contribution fiscalisée, l'établissement pourra choisir de remplacer la contribution d'une commune par une fraction du produit des impôts locaux (taxes foncières, taxe d'habitation, cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux).

Votre commission a adopté l'article 5 A **ainsi rédigé**.

Article 5 B (nouveau)

(art. L. 5211-17-2 [nouveau] et L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, art. 85 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Procédure de restitution de compétences par un établissement public de coopération intercommunale à ses communes membres

Introduit par votre commission, à l'initiative de ses rapporteurs, par l'adoption d'un **amendement COM-587**, l'article 5 B du projet de loi a pour objet de déterminer la **procédure applicable à la restitution de compétences facultatives par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à ses communes membres**.

Le code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction en vigueur, ne fixe la procédure applicable à une telle restitution de compétences qu'à l'occasion d'une fusion d'établissements², alors même qu'il en détermine par des dispositions de portée générale les conséquences sur les biens de l'établissement et les contrats en cours³.

Dans le silence de la loi, et par parallélisme des formes, il a été recouru par le passé, pour procéder à de telles restitutions, à la procédure de transfert de compétences par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'établissement et d'une majorité qualifiée de conseils municipaux⁴.

¹ Article 1609 nonies C du code général des impôts. Cet article impose de procéder à un nouveau calcul de l'attribution de compensation à chaque transfert de charge.

² Article L. 5211 41-3 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 5211-25-1 du même code.

⁴ Voir par exemple CAA Marseille, 29 mars 2010, n° 07MA03229.

Pour renforcer la sécurité juridique, il est proposé de fixer ce régime dans la loi.

En outre, une restitution de compétences pouvant représenter une lourde charge pour les communes, il a paru préférable à votre commission de disposer que le **silence du conseil municipal** dans le délai qui lui est imparti pour se prononcer **vaut rejet**.

Votre commission a adopté l'article 5 B **ainsi rédigé**.

Article 5 C (nouveau)

(art. L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales)

Neutralité financière des restitutions de compétences

Introduit par votre commission, à l'initiative de ses rapporteurs, par l'adoption d'un **amendement COM-588**, l'article 5 C du projet de loi vise à assurer la neutralité financière, pour l'ensemble intercommunal formé d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et de ses communes membres, de la restitution de compétences par l'établissement aux communes.

1. Les règles de répartition de la dotation d'intercommunalité : un frein à la restitution de compétences de proximité aux communes

Les règles de répartition de la dotation d'intercommunalité, composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui constitue le principal concours financier de l'État aux EPCI à fiscalité propre, favorisent aujourd'hui les ensembles intercommunaux les plus intégrés, c'est-à-dire ceux où l'EPCI à fiscalité propre exerce les compétences les plus nombreuses et les plus coûteuses, et bénéficie à ce titre des recettes fiscales les plus élevées.

En effet, le principal critère de répartition de la dotation d'intercommunalité, mis à part la population, est le coefficient d'intégration fiscale (CIF) des établissements, c'est-à-dire, pour l'essentiel, le rapport entre le montant de ses recettes fiscales et celui des recettes fiscales totales perçues par lui et ses communes membres¹.

¹ Il de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales. Seules les principales recettes fiscales sont prises en compte dans le calcul du CIF, ainsi que certaines redevances. Les recettes prise en compte diffèrent d'ailleurs selon qu'il s'agit d'une communauté de communes à fiscalité additionnelle, d'une communauté de communes à fiscalité professionnelle unique ou d'autre EPCI à fiscalité propre appartenant à une autre catégorie. Parmi les deux composantes de la dotation d'intercommunalité, 1° la dotation de base est répartie en fonction de la population de chaque établissement, pondérée par son CIF ; 2° la dotation de péréquation est répartie selon les mêmes critères, auxquels s'ajoutent le potentiel fiscal par habitant et le revenu par habitant (IV de l'article L. 5211-28 du même code).

Pour le calcul du CIF, les dépenses dites « *de transfert* », c'est-à-dire celles qui correspondent à la restitution de produits fiscaux perçus par l'EPCI à fiscalité propre à ses communes membres, sont déduites des recettes fiscales de l'établissement (c'est-à-dire du numérateur). Il s'agit, d'une part, de l'éventuelle dotation de solidarité communautaire, d'autre part, dans les EPCI à fiscalité professionnelle unique, des attributions de compensation.

Or les dépenses de transfert, et tout particulièrement les attributions de compensation, dépendent du niveau des transferts de compétences à l'EPCI. Plus les compétences exercées par celui-ci sont nombreuses et coûteuses, plus il conserve en principe pour lui-même les produits fiscaux qu'il perçoit. Par conséquent, le montant des attributions de compensation versées aux communes sera faible, le CIF de l'établissement élevé et la dotation d'intercommunalité perçue importante.

Il peut paraître de bonne politique, pour l'État, d'aider davantage les EPCI à fiscalité propre qui exercent les compétences les plus lourdes. Cela pourrait s'entendre, à condition que les communes membres bénéficient de la même aide lorsqu'elles choisissent d'exercer elles-mêmes leurs compétences au lieu de les transférer. Or, à l'inverse, le montant de la DGF des communes ne dépend nullement du nombre et du coût des compétences qu'elles exercent elles-mêmes ou qu'elles ont transféré à un EPCI à fiscalité propre.

Le mode de calcul de la dotation d'intercommunalité repose donc sur l'une ou l'autre des considérations suivantes :

- soit on suppose que des compétences qui ne sont pas transférées à un EPCI à fiscalité propre ne sont pas réellement exercées (alors qu'elles le seraient en cas de transfert), et ne justifient donc pas un soutien financier de l'État ;

- soit, plus réalistement, on entend favoriser l'intégration intercommunale en accordant un surplus de concours financiers aux territoires où cette intégration est la plus forte.

Telle est bien la réalité : **le CIF a servi de puissant aiguillon à l'intégration intercommunale**, à une époque où celle-ci était encore peu développée.

Or cette incitation financière n'a aujourd'hui plus lieu d'être : le législateur a élargi peu à peu le champ des compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre de toute catégorie, y compris les communautés de communes, et toutes les compétences structurantes et stratégiques pour un territoire (aménagement de l'espace, développement économique, transports, logement, compétences ayant trait à l'environnement¹) sont aujourd'hui

¹ Il existe cependant, dans cette liste de compétences, de légères différences entre les catégories d'EPCI à fiscalité propre. Pour les communautés de communes, les transports sont une compétence facultative et le logement une compétence optionnelle. Le transfert est, en outre, limité dans certains cas aux actions d'intérêt communautaire.

exercées à ce niveau ou en voie de l'être, de par la loi. À l'inverse, les EPCI à fiscalité propre, par ailleurs agrandis (parfois démesurément) à la suite de l'adoption de la loi « *NOTRe* », éprouvent aujourd'hui le besoin de restituer à leurs communes membres l'exercice de certaines compétences de proximité, comme la gestion d'équipements culturels ou sportifs, d'une crèche ou d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, *etc.*

Est-il normal que, lorsque de telles compétences de proximité sont rendues aux communes, le territoire dans son ensemble soit perdant, puisque la dotation d'intercommunalité baisse alors que la DGF des communes n'augmente pas ?

2. La solution retenue par votre commission : assurer pour l'avenir la neutralité financière des restitutions de compétences

Pour remédier à ce problème, il serait envisageable de supprimer le critère du CIF pour la répartition de la dotation d'intercommunalité, et d'introduire dans le calcul de la DGF des communes et des EPCI à fiscalité propre des critères tenant compte des compétences réellement exercées par chacun.

Une telle réforme a paru prématurée à vos rapporteurs, alors que la dotation d'intercommunalité vient d'être réformée par la loi de finances pour 2019. Elle pourrait engendrer de fortes variations dans les attributions perçues par chaque territoire, alors que nos communes et leurs groupements ont aussi besoin de stabilité.

C'est donc une autre voie qu'emprunte l'article 5 C du projet de loi. Elle consiste à **assurer, pour l'avenir, la neutralité financière pour les territoires concernés des restitutions de compétences par les EPCI à fiscalité propre à leurs communes membres.** À cette fin :

- pour chaque EPCI à fiscalité propre serait défini un coefficient de référence, égal à son CIF pris en compte au titre de l'année 2019 ou, pour les établissements créés à compter du 1^{er} janvier 2020, au CIF pris en compte au titre du premier exercice budgétaire suivant leur création ;

- chaque année, dans le cas où le CIF pris en compte pour le calcul de l'attribution due à un EPCI à fiscalité propre au titre de la dotation d'intercommunalité était inférieur à son coefficient de référence, la différence entre le montant de dotation d'intercommunalité qu'il aurait perçu si son CIF était resté égal à son coefficient de référence et le montant effectivement perçu serait attribuée à ses communes membres sous la forme d'une dotation de consolidation, répartie entre elles au prorata de leur population dite « *DGF* »¹.

¹ C'est-à-dire la population calculée selon les modalités prévues à l'article L. 2334-2 du même code, prise en compte pour la répartition de la DGF.

Le montant de cette dotation de consolidation serait prélevé sur le montant total de la dotation d'intercommunalité, solution équitable puisque, selon le droit en vigueur, la diminution de l'attribution de dotation d'intercommunalité due à un EPCI à fiscalité propre en raison de la baisse de son CIF bénéficie aux autres EPCI à fiscalité propre (le montant total de la dotation restant constant), quand bien même leur propre CIF n'a pas augmenté.

Votre commission a adopté l'article 5 C **ainsi rédigé**.

Article 5 D (nouveau)

(art. L. 5211-41-3, L. 5214-1, L. 5214-16, L. 5214-16-2, L. 5216-5, L. 5216-7, L. 5812-1, L. 5814-1 et L. 5842-22

du code général des collectivités territoriales)

Suppression de la catégorie des compétences optionnelles dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération

Introduit par votre commission, à l'initiative de vos rapporteurs (**amendement COM-589**), l'article 5 D du projet de loi a pour objet de supprimer la catégorie des compétences optionnelles dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

1. Une catégorie ayant pour objectif une intégration accrue des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

Pour chaque catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, le législateur a déterminé des **compétences obligatoires**, pour lesquelles il lui semblait conforme à l'intérêt général qu'elles soient exercées au niveau intercommunal. En outre, les communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre sont libres de lui transférer à tout moment certaines de leurs compétences, dans les conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI¹. Cette seconde catégorie de compétences des EPCI, les **compétences facultatives**, vise à permettre une meilleure adaptation aux spécificités locales.

Entre ces deux catégories se trouve, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la catégorie des **compétences optionnelles**. Il s'agit d'une liste de compétences parmi lesquelles les communes membres d'un EPCI doivent faire un choix, afin de transférer un certain nombre d'entre elles à leur intercommunalité.

¹ Article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales.

Les compétences optionnelles des communautés de communes et d'agglomération

Communautés de communes (choix de 3 compétences parmi les 7)	Communautés d'agglomération (choix de 3 compétences parmi les 5)
Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie	Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire
Politique du logement et du cadre de vie	En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie
En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville	Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs
Création, aménagement et entretien de la voirie	Action sociale
Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire	Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service au public y afférentes
Action sociale	
Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public y afférentes	

Source : commission des lois, à partir des articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales

Le mécanisme des compétences optionnelles, créé par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République* qui a institué les communautés de communes, et répliqué par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, dite *Chevènement*, qui a créé les communautés d'agglomération, avait alors pour ambition d'accélérer l'intégration tout en laissant une certaine liberté de choix aux communes.

2. Une catégorie aujourd'hui obsolète

Deux décennies plus tard, cette catégorie fait figure de bizarrerie.

Les compétences obligatoires de ces deux catégories d'intercommunalité se sont largement étendues, intégrant des compétences originellement optionnelles¹ ou d'autres compétences qui n'étaient à l'époque pas mentionnées par la loi.

À cela s'ajoute un certain **équilibre atteint par l'intercommunalité**. La course à l'intégration n'a plus lieu d'être aujourd'hui. L'intégration intercommunale se poursuivra assurément mais, compétence par compétence, le législateur doit prendre ses responsabilités et déterminer celles qu'il estime conformes à l'intérêt général qu'elles soient exercées à l'échelon intercommunal. Lorsque ce n'est pas le cas, la compétence doit rester facultative, pour laisser aux élus la possibilité de choisir en fonction des besoins du terrain s'il est plus pertinent qu'elle soit exercée au niveau communal ou intercommunal.

Comme le soulignait la mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale de votre commission, dont vos rapporteurs sont membres, « *la catégorie des compétences optionnelles est infantilisante pour les élus et ne répond à aucune nécessité évidente* »². La mission recommandait en conséquence de **supprimer la catégorie des compétences optionnelles des communautés de communes et d'agglomération**³.

Ce constat est partagé par la commission des lois de l'Assemblée nationale qui recommandait, dans son rapport d'information sur la commune dans la nouvelle organisation territoriale, d'engager une réflexion sur la réduction du nombre de compétences obligatoires et de supprimer la catégorie des compétences optionnelles⁴.

Forte de cette convergence des vues entre nos deux assemblées, votre commission a, par l'adoption d'un **amendement COM-589** de ses rapporteurs, **supprimé la catégorie des compétences optionnelles pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération**.

Il est précisé que les communautés de communes et les communautés d'agglomération continueraient d'exercer, à titre supplémentaire, les compétences qu'elles exerçaient à titre optionnel jusqu'à ce qu'elles en décident autrement.

Votre commission a adopté l'article 5D **ainsi rédigé**.

¹ Comme la collecte et le traitement des déchets pour les communautés d'agglomération.

² Fortifier la démocratie de proximité - Trente propositions pour nos communes, rapport d'information n° 110 (2018-2019) de votre rapporteur Mathieu Darnaud, fait au nom de la commission des lois et publié le 7 novembre 2018, proposition n° 24. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-110-notice.html>.

³ Proposition n° 26 du rapport précité.

⁴ Proposition n° 8 du rapport d'information n° 2191 (XV^e législature) de nos collègues députés Rémy Rebeyrotte et Arnaud Viala, Remettre la commune au cœur de l'organisation territoriale, 24 juillet 2019.

Article 5

(art. 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, art. 1^{er} de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes)

Suppression du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération

L'article 5 du projet de loi, dans sa rédaction adoptée par votre commission, prévoit de supprimer le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération.

1. Le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération : une épopée législative

1.1. Un transfert obligatoire auquel le Sénat s'est toujours opposé

La loi NOTRe¹ a prévu le **transfert obligatoire de la distribution de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020**, malgré les réserves exprimées par le Sénat. Constatant les graves dysfonctionnements que risquait d'engendrer ce transfert, votre assemblée avait adopté, le 23 février 2017, à une large majorité la proposition de loi présentée par nos collègues et anciens collègues Bruno Retailiau, François Zocchetto, Philippe Bas et Mathieu Darnaud ², qui visait à maintenir ces deux compétences parmi les compétences optionnelles des communautés de communes et d'agglomération. Cette proposition de loi a malheureusement été renvoyée en commission le 12 octobre 2017 par l'Assemblée nationale.

Le Premier ministre annonçait toutefois, le 21 novembre 2017, devant le Congrès des maires, sa volonté « *pour une période transitoire, de donner la même souplesse que celle qui a prévalu pour la mise en œuvre des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), en laissant la possibilité de maintenir la compétence au niveau des communes si un certain nombre de maires s'expriment clairement en ce sens* ». Cette déclaration faisait suite à la constitution d'un groupe de travail à l'automne 2017 rassemblant seize parlementaires auprès de Mme Jacqueline Gourault, alors ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, afin d'étudier cette question.

¹ Articles 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Proposition de loi pour le maintien des compétences "eau" et "assainissement" dans les compétences optionnelles des communautés de communes, dont le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp16-291.html>.

Nos collègues et ancien collègue députés Pascale Boyer, Bertrand Bouyx, Émilie Chalas et Marc Fesneau déposaient le 21 décembre 2017 une proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes. Arguant une **position constructive**, votre assemblée avait, prenant acte de certaines avancées proposées par l'Assemblée nationale, fait le choix d'apporter des **ajustements et assouplissements afin de faciliter l'exercice des compétences « eau » et « assainissement »**. Peuvent notamment être citées la clarification des compétences en matière de gestion des eaux pluviales urbaines et les précisions apportées aux règles de « représentation-substitution » pour garantir la pérennité des syndicats existants.

Réaffirmant sa position constante, le Sénat avait également supprimé le caractère obligatoire du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération à compter de 2020, mais n'avait pas obtenu gain de cause.

1.2. Des assouplissements progressivement apportés

Le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » avait dans certaines communes fait craindre une augmentation du coût de l'eau, une gestion moins directe de la ressource, ainsi qu'une perte de la connaissance du réseau. Reconnaissant la réalité de ces risques, ainsi que les difficultés qui se posent sur les territoires ruraux et de montagne, la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 *relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes* a apporté des assouplissements bienvenus, même s'ils n'allaient pas aussi loin que votre commission l'aurait souhaité.

Cette loi a, d'une part, permis aux communes membres d'une communauté de communes qui n'exerce pas les compétences « eau » ou « assainissement »¹ de s'opposer au transfert obligatoire de ces deux compétences ou de l'une d'entre elles si, **avant le 1^{er} juillet 2019**, au moins 25 % des communes membres de la communauté de communes représentant au moins 20 % de la population délibèrent en ce sens. Ce dispositif, qui institue une minorité de blocage, ne répond toutefois aux problèmes que de manière transitoire, puisque, si ces conditions sont réunies, le transfert n'est que repoussé de six ans et prend effet au 1^{er} janvier 2026.

La loi a, d'autre part, permis d'assurer la pérennité des syndicats d'eau et d'assainissement existants en modifiant les règles de « représentation-substitution » des EPCI à fiscalité propre au sein de ces syndicats.

¹ Ou qui exerce seulement l'assainissement non collectif.

Désormais, les communautés de communes ou d'agglomération peuvent se substituer à leurs communes membres au sein d'un syndicat qui s'étend sur le périmètre de plusieurs EPCI, et non de trois EPCI au moins. Il s'agit en cela d'appliquer le droit commun aux communautés de communes et d'assouplir le droit commun pour les communautés d'agglomération.

2. L'article 5 du projet de loi : des assouplissements bienvenus mais insuffisants

2.1. Une extension des possibilités d'exercer une minorité de blocage bienvenue

L'article 5 vise en premier lieu à simplifier la procédure de blocage du transfert des compétences « eau » et « assainissement » dans les communautés de communes, en **ouvrant le dispositif de la minorité de blocage à tous les cas d'exercice partiel** de ces compétences. À titre d'exemple, une communauté de communes qui n'exercerait que la production de l'eau, et non son transport et sa distribution, pourrait faire usage de la minorité de blocage alors que tel n'est pas le cas dans la rédaction actuelle de l'article 1^{er} de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 *relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes*.

Afin de permettre l'application de cet assouplissement, l'article 5 du projet de loi donne aux communes un délai supplémentaire – jusqu'au 1^{er} janvier 2020 –, pour mettre en œuvre cette minorité de blocage. Toutes les délibérations prises avant le 1^{er} janvier 2020, c'est-à-dire y compris celles prises au cours de la discussion du projet de loi, auront pour effet de reporter le transfert de compétences au 1^{er} janvier 2026.

2.2. Un mécanisme de délégation excessivement limité

En second lieu, l'article 5 tend à instituer un **mécanisme de délégation des compétences « eau » et « assainissement » au profit de communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération**.

Cette proposition du Gouvernement démontre une avancée sur le sujet. L'intercommunalisation de ces compétences n'est en effet pas nécessairement la solution pertinente, notamment dans les zones rurales et les zones de montagne.

Avec l'adoption de l'article 5, la communauté de communes ou d'agglomération pourrait déléguer tout ou partie des compétences « eau » et « assainissement » à l'une de ces communes membres. Pour se voir déléguer l'exercice de ces compétences, la commune devra avoir, par délibération,

adopté un plan des investissements qu'elle entend réaliser et s'engager à respecter un cahier des charges¹.

La délégation serait réalisée par le biais d'une convention, selon le droit commun des délégations.

L'ouverture de cette possibilité de délégation est certes un premier pas appréciable, mais se heurte à plusieurs difficultés.

La première est que peu de communes exercent ces compétences seules aujourd'hui. La plupart d'entre elles se sont rassemblées au sein d'un **syndicat de communes** qui correspond au périmètre pertinent au niveau local pour l'exercice de ces compétences. La délégation prévue par l'article 5 ne pourrait cependant être réalisée qu'à destination d'une commune, et **il ne serait pas possible à la commune de subdéléguer cette compétence**. Le mécanisme semble donc relativement artificiel, car les communes devront exercer seules les compétences « eau » et « assainissement ». Une solution serait de permettre aux communes, qui se seraient vues déléguer ces compétences, de les **subdéléguer à un syndicat de communes créé à cet effet**. Une autre possibilité serait de **permettre à l'EPCI de déléguer cette compétence directement audit syndicat**. Devraient dans tous les cas être réglées la question de la disparition théoriquement automatique de ce syndicat, dès lors que les compétences seraient transférées des communes à l'EPCI, ainsi que celle de la personne en charge de réaliser le plan des investissements demandé pour que la délégation soit possible.

La deuxième difficulté touche aux **questions financières**. Vos rapporteurs ont été alertés par l'exposé des motifs du projet de loi, qui indique que « *si la mise en œuvre de la délégation provoque la rétrocession de ressources financières aux communes, le coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI sera modifié en conséquence, afin de refléter la réalité ; si besoin, les ajustements nécessaires à cet effet seront effectués en loi de finances* ». Le Gouvernement a néanmoins assuré à vos rapporteurs que **la délégation étant un système autonome, dont les questions financières sont réglées par convention, celle-ci n'aura pas de conséquences sur le CIF**. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a ainsi indiqué, lors de son audition devant le Sénat que la proposition du Gouvernement « *est de ne pas toucher au calcul du CIF lorsqu'il y a délégation, et de permettre une convention entre l'intercommunalité et l'organe qui va récupérer cette délégation, de sorte que l'opération soit neutre pour les intercommunalités* »². Pleinement rassurés par ces affirmations, vos rapporteurs seront toutefois attentifs à ce que rien ne vienne modifier cet état du droit à l'occasion des futures lois de finances. **L'absence d'impact de la délégation sur le CIF leur paraît en effet pleinement justifiée**, car la compétence demeure exercée, quoi qu'il arrive, au nom et pour le compte de l'EPCI.

¹ Ce cahier des charges, qui répondrait à des objectifs de qualité du service rendu et de pérennité des infrastructures, définirait notamment les besoins et les objectifs à atteindre.

² Le compte-rendu de cette audition figure en annexe du présent rapport.

La troisième est liée au fait que **la délégation ne pourrait, dans les communautés d'agglomération, concerner la gestion des eaux pluviales urbaines**, alors même que les problématiques sont les mêmes que pour l'eau et l'assainissement.

Enfin, la quatrième interrogation de vos rapporteurs a trait à la **nécessité pour les communes de prouver leur aptitude à exercer ces compétences** avant de se les voir déléguer, alors qu'aucune démarche du même type n'a été prévue lors du transfert obligatoire de ces compétences aux EPCI.

3. La position de votre commission : la suppression du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération

L'assouplissement proposé par le Gouvernement, par le biais d'un mécanisme de délégation, démontre la prise en compte de ces difficultés. Cet assouplissement est bienvenu mais limité. Il constitue en outre un mécanisme compliqué ne permettant pas, par l'exclusion des syndicats de communes du dispositif, l'exercice des compétences « *eau* » et « *assainissement* » au niveau pertinent.

Au vu de ces difficultés, votre commission a préféré, suivant la position désormais traditionnelle du Sénat sur le sujet, faire **confiance aux élus locaux**. Elle considère en effet que, lorsque les transferts étaient pertinents, ils ont été réalisés. S'ils ne l'ont pas été, c'est qu'ils ne correspondent pas aux spécificités locales.

Les difficultés que provoque le transfert obligatoire de ces compétences aux EPCI sont de plusieurs ordres, rappelés par votre assemblée à de nombreuses reprises :

- **le périmètre administratif des EPCI n'est pas nécessairement adapté à celui des services d'eau ou d'assainissement**, tous deux étant organisés autour des zones de prélèvements et dimensionnés en fonction des ressources disponibles, ou devant être installés au point de convergence des affluents. Cela est d'autant plus vrai compte tenu du périmètre des communautés de communes et d'agglomération résultant de la loi *NOTRe*, que l'on a parfois pu qualifier de « *XXL* » ;

- **les possibilités de mutualisation sont limitées** par les réalités topographiques, tandis que l'éloignement de la gestion produit des surcoûts ;

- **le transfert de la compétence au niveau intercommunal peut conduire à une perte de compétences**, car seul le maire et les équipes communales ont une connaissance fine des réseaux de la commune.

Votre commission, respectueuse de la libre administration des communes, a donc préféré, par l'adoption de six amendements identiques

(amendements COM-590, COM-227 rectifié, COM-442 rectifié, COM-412 rectifié, COM-185 rectifié et COM-394, respectivement de vos rapporteurs et de nos collègues Jacques Genest, François Bonhomme, Cyril Pellevat, Jean-Louis Tourenne et Marie-Pierre Monier), **supprimé le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération.**

Votre commission a adopté l'article 5 **ainsi modifié.**

Article 6

(art. L. 4424-32, L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5215-20-1, L. 5216-5, L. 5217-2 et L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales, art. L. 133-15, L. 134-2 et L. 151-3 du code du tourisme)

Favoriser l'exercice de la compétence de promotion du tourisme par les stations classées de tourisme

L'article 6 du projet de loi tend en premier lieu à permettre aux communes classées station de tourisme appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de reprendre la compétence « *promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* ». Cet article vise en second lieu à simplifier la procédure de classement des stations de tourisme, qui ne ferait plus l'objet d'un décret mais d'un arrêté ministériel.

1. La station classée de tourisme : un label d'excellence

1.1. Une reconnaissance ancienne du caractère touristique d'une commune

Dès **1919**, le législateur a offert aux communes la possibilité de se voir reconnaître leur caractère touristique, dès lors qu'elles offraient « *aux visiteurs un ensemble de curiosités naturelles ou artistiques* »¹. Ce label avait pour ambition de « *faciliter la visite de la station et de favoriser sa fréquentation et son développement par des travaux d'entretien des monuments et des sites, d'assainissement, d'embellissement ou d'amélioration des conditions d'accès, d'habitation, de séjour ou de circulation* ».

Ce dispositif a fait l'objet de plusieurs évolutions, mais le principe d'une labellisation des communes ayant un intérêt particulier en matière touristique demeure. **Il existe aujourd'hui deux niveaux de classement :**

- les **communes touristiques**² tout d'abord, dont la dénomination est accordée, à la demande des communes intéressées, par arrêté préfectoral pour une durée de cinq ans.

¹ Article 10 de la loi du 24 septembre 1919 portant création de stations hydrominérales, climatiques et de tourisme, établissant des taxes spéciales dans lesdites stations et réglementant l'office national du tourisme.

² Articles L. 133-11 et L. 133-12 du code du tourisme.

Les critères pour obtenir cette dénomination sont au nombre de trois : disposer d'un office de tourisme classé, organiser des animations notamment dans les domaines culturel, artistique, gastronomique ou sportif en période touristique, et disposer d'une capacité d'hébergement touristique¹ ;

- les **communes classées station de tourisme**, ensuite. Pour obtenir ce classement, les communes ayant précédemment obtenu la dénomination de communes touristiques doivent mettre en œuvre une **politique active d'accueil, d'information et de promotion touristiques** tendant, d'une part, à assurer la fréquentation plurisaisonnière de leurs territoires, d'autre part, à mettre en valeur leurs ressources naturelles, patrimoniales ou celles qu'elles mobilisent en matière de créations et d'animations culturelles et d'activités physiques et sportives². Le classement est prononcé par décret pris pour une durée de douze ans³. Le statut de station classée de tourisme ouvre droit à certains avantages, notamment fiscaux ou en termes de rémunération des élus municipaux⁴.

Les critères à respecter pour obtenir le classement de la commune en station de tourisme sont nombreux. Ils ont récemment été simplifiés et actualisés, afin de prendre en compte les nouveaux besoins des touristes (en matière de nouvelles technologies, par exemple)⁵.

La Corse : une procédure décentralisée

(articles L. 151-3 du code du tourisme et L. 4424-32 du code général des collectivités territoriales)

En Corse, la dénomination de commune touristique est accordée par arrêté du président du conseil exécutif de la collectivité pris pour une durée de cinq ans, après consultation du conseil des sites et de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques.

Le classement en station de tourisme est quant à lui prononcé par délibération de l'Assemblée de Corse, après consultation de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques et du conseil des sites, et après enquête publique. La durée de validité du classement est de douze ans.

¹ Article R. 133-32 du code du tourisme.

² Article L. 133-13 du code du tourisme.

³ Article L. 133-15 du code du tourisme.

⁴ Le classement en station de tourisme entraîne ainsi la possibilité pour la commune de majorer les indemnités de fonction de ses élus (article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales).

⁵ Arrêté du 16 avril 2019 modifiant l'arrêté du 2 septembre 2008 relatif aux communes touristiques et aux stations classées de tourisme. La nouvelle réglementation est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2019.

1.2. Des communes attachées à l'idée d'excellence sous tendue par le classement en station de tourisme

Le classement d'une commune en station de tourisme est vu comme la reconnaissance, par les pouvoirs publics, des efforts accomplis par une collectivité pour structurer une offre touristique adaptée et un accueil d'excellence.

Comme le souligne l'association nationale des élus des territoires touristiques, les communes sont très attachées à cette **reconnaissance qui leur apporte un label attestant de la qualité de leur accueil**.

Les chiffres le démontrent : s'il existe aujourd'hui 34 970 communes, seules 950 peuvent se prévaloir de la dénomination communes touristiques, et 402 sont des stations classées de tourisme¹. 21 dossiers de demande de classement en station de tourisme sont en cours d'instruction à la Direction générale des entreprises.

Le classement en station de tourisme n'est ainsi pas aisé du fait de critères exigeants et d'une procédure impliquant de nombreux acteurs. Sont successivement impliqués le préfet de département, le préfet de région, puis les services du ministre chargé du tourisme. La procédure de classement a donc pu atteindre plusieurs années. Les délais d'obtention sont aujourd'hui raccourcis : **la procédure dure environ un an**, se répartissant entre huit mois en préfecture et quatre au niveau central. Il a été indiqué à vos rapporteurs que cette durée était **considérée comme satisfaisante par les communes concernées**.

1.3. La déconcentration envisagée de la procédure de classement des stations de tourisme

L'article 6 du projet de loi prévoit de déconcentrer la décision de classement des stations de tourisme : le classement ne serait plus prononcé par décret, mais par « *arrêté de l'autorité administrative compétente* », celle-ci étant, selon l'étude d'impact, le préfet.

L'étude d'impact justifie cette mesure en indiquant que « *le recours à un arrêté préfectoral permettra de raccourcir substantiellement la procédure de classement. Il serait ainsi créé un bloc de compétences au niveau des préfectures, celles-ci gérant déjà l'attribution de la dénomination touristique aux communes et le classement des offices de tourisme et rapprocherait le centre de décision au plus près des communes* ».

Cette mesure ne satisfait toutefois pas les principaux concernés, qui craignent que la déconcentration de la décision puisse entraîner des **inégalités de traitement entre les candidats** à cette reconnaissance nationale.

¹ Selon les chiffres de la direction générale des entreprises, consultables à l'adresse suivante : <https://www.entreprises.gouv.fr/tourisme/communes-touristiques-et-stations-classees-de-tourisme>.

Ils sont en outre attachés à l'apparition du nom de leur commune dans le *Journal Officiel*.

Votre commission est néanmoins consciente de la nécessité de simplifier la procédure de classement et a donc prévu, par l'adoption d'un **amendement COM-592** de ses rapporteurs, **que la décision de classement ne soit plus prononcée par décret mais par arrêté ministériel**. Elle a en outre souhaité, par ce même amendement, que les communes classées station de tourisme **conservernt leur qualité de commune touristique tout au long de leur classement**.

2. Consacrer la possibilité pour ces communes de promouvoir leur territoire par le biais d'offices de tourisme

2.1. L'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » au niveau intercommunal

La loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, a reconnu le **caractère partagé de la compétence tourisme entre toutes les collectivités territoriales**. Comme le soulignait alors nos anciens collègues Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, rapporteurs du projet de loi, cette compétence fait l'objet « *d'une multiplicité d'acteurs locaux et de financements importants de la part des différents échelons locaux, en tant qu'elles participent directement au dynamisme d'un territoire* ».

Il a toutefois été décidé, au sein du bloc communal, de **transférer la promotion du tourisme, comprenant la création et la gestion d'offices de tourisme, à l'intercommunalité**. Ce transfert s'est fait en deux temps, selon la catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à laquelle appartenaient les communes. Il avait pour ambition de permettre aux EPCI à fiscalité propre de redéfinir le maillage territorial des offices de tourisme de leur territoire.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, a tout d'abord inscrit la compétence de promotion du tourisme parmi les compétences obligatoires des métropoles et des communautés urbaines. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, a complété ce mouvement en inscrivant cette compétence parmi les compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération.

2.2. Des aménagements pour les communes touristiques et les stations classées de tourisme

Si le transfert de cette compétence à l'intercommunalité avait pour ambition de favoriser son exercice à l'échelle d'un territoire présenté comme un espace culturel et social cohérent, des aménagements ont dès l'origine été

prévus, afin de permettre à certaines communes de créer ou de maintenir un office de tourisme sur leur territoire, dont la gouvernance relève cependant du niveau intercommunal.

Le premier concerne **les communes et EPCI à fiscalité propre sur le territoire desquels coexistent plusieurs marques territoriales protégées**. Il est alors possible de « *créer un office de tourisme pour chacun des sites disposant d'une marque territoriale protégée* »¹. Cette faculté relève toutefois, à compter du transfert de la compétence, des EPCI à fiscalité propre : l'office de tourisme est créé sur le périmètre communal ou infra communal, mais sa gouvernance demeure intercommunale.

Le second aménagement concerne **les communes bénéficiant de la dénomination de commune touristique ou du classement en station de tourisme**. À la suite du transfert de la compétence « *promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* » aux EPCI à fiscalité propre, une présence minimale de l'office de tourisme intercommunal sur le territoire de ces communes est obligatoire, par le biais de « *bureaux d'information de l'office de tourisme intercommunal* ». Dans les stations classées de tourisme, les EPCI ont également pu décider de **maintenir des offices de tourisme distincts**². Ceux-ci sont néanmoins gérés par l'EPCI.

Des voix se sont élevées pour **maintenir la possibilité de disposer d'offices de tourisme communaux, qui permettent aux communes de conserver la maîtrise de leur politique de promotion du tourisme**. La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 *de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, dite loi montagne a ainsi autorisé les **communes** des communautés de communes et d'agglomération ainsi que celles appartenant à la métropole d'Aix-Marseille-Provence **érigées en stations classées de tourisme** ou ayant engagé une démarche de classement au 1^{er} janvier 2017, à **conserver**, par délibération municipale prise avant cette même date, **la compétence** « *promotion du tourisme, dont la création d'un office de tourisme* »³.

Les communes classées stations de tourisme ont donc dû, **avant l'entrée en vigueur du transfert de compétences prévu par la loi NOTRe**, se prononcer sur le maintien de la compétence « *promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* » au niveau communal. Ce **droit d'option était limité dans le temps**.

Selon une enquête réalisée par l'association nationale des élus des territoires touristiques auprès de leurs adhérents maires de stations classées de tourisme, environ la moitié des communes classées station de tourisme ont alors décidé de conserver cette compétence. Parmi elles, aucune ne le regrette. Parmi celles ayant choisi de transférer cette compétence à leur

¹ Article L. 133-1 du code du tourisme.

² Article L. 134-2 du code du tourisme.

³ Articles L. 5214-16, L. 5216-5 et L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales.

intercommunalité, 26 % des répondants estiment avoir perdu le contrôle de leur politique touristique, parmi lesquels presque 90 % souhaitent retrouver leur indépendance¹.

2.3. L'article 6 du projet de loi : instituer un droit d'option permanent permettant aux stations classées de tourisme d'exercer elles-mêmes la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme »

Fort des enseignements de la loi *montagne*, le projet de loi propose de permettre aux stations classées de tourisme de délibérer en vue de retrouver l'exercice de la compétence « *promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme* ». Cette possibilité ne serait ouverte que dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

En cas de perte du classement en station de tourisme, la délibération de la commune cesserait de produire ses effets et la compétence serait à nouveau transférée à l'EPCI à fiscalité propre.

Votre commission est favorable à un tel dispositif². Elle ne considère en revanche pas qu'une distinction entre les communautés de communes et d'agglomération, d'une part, et les communautés urbaines et métropoles, d'autre part, se justifie. Elle a donc, par l'adoption d'un **amendement COM-591** de ses rapporteurs, **étendu la possibilité de reprendre la maîtrise de leur office de tourisme aux communes classées station de tourisme appartenant à une communauté urbaine ou à une métropole**. Votre commission a également souhaité inciter les élus à organiser la nécessaire coordination entre la commune classée station de tourisme ayant retrouvé cette compétence et son EPCI à fiscalité propre. Elle a, pour ce faire, introduit un **avis simple de l'EPCI** sur la reprise de compétences par la commune classée station de tourisme, et a prévu que **l'EPCI restait compétent pour promouvoir le tourisme sur l'ensemble de son territoire** (sans toutefois conserver la création d'offices de tourisme sur le territoire de la commune classée station de tourisme).

Il reviendra aux élus locaux de définir les modalités de leur collaboration, notamment autour de l'office de tourisme de la commune classée station de tourisme.

Enfin, votre commission a adopté un **amendement de coordination COM-593** de ses rapporteurs.

Votre commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié**.

¹ Enquête réalisée par l'association nationale des élus des territoires (ANETT) à compter d'avril 2019. Les 275 maires de stations classées de tourisme adhérents à l'ANETT ont été sollicités, parmi lesquels 139 ont répondu à l'enquête.

² Il importe de préciser que le classement d'une nouvelle commune en station de tourisme ne pourrait se faire sans une discussion avec l'intercommunalité : afin d'être classées en station de tourisme, les communes (ou l'intercommunalité, désormais) doivent en effet faire préalablement classer l'office de tourisme en catégorie I et procéder à certains investissements pour répondre aux critères nécessaires au classement en station de tourisme.

Article 7

(art. L. 151-3, L. 153-15, L. 153-21, L. 153-27,
L. 153-45, et L. 153-47 du code de l'urbanisme)

**Renforcement du rôle des communes dans l'élaboration
du plan local d'urbanisme intercommunal**

L'article 7 du projet de loi tend à renforcer la place des communes dans la procédure d'élaboration des plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUi) en instituant un avis simple des communes sur les plans de secteur couvrant leur territoire (1), en simplifiant la procédure d'adoption du PLUi lorsque celui-ci est modifié pour tenir compte de l'avis négatif d'une commune (2), en instaurant la possibilité pour les maires de prendre l'initiative d'une modification simplifiée du PLUi si cette modification ne couvre que le territoire de leur commune (3), et en obligeant les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à solliciter l'avis de leurs communes membres lorsqu'ils analysent l'application du PLUi (4).

1. L'élaboration du plan local d'urbanisme

1.1. Une incitation à élaborer le plan local d'urbanisme au niveau
intercommunal

L'aménagement des sols et le développement durable sont aujourd'hui régis par les documents d'urbanisme. Parmi eux, les plans locaux d'urbanisme (PLU) constituent des outils de planification et de programmation permettant d'organiser l'aménagement du territoire, l'usage et le droit des sols.

Institué par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, dite *SRU*, le PLU a remplacé le plan d'occupation des sols. Il comprend **plusieurs documents**¹ :

- le rapport de présentation ;
- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
- les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ;
- le règlement ;
- des annexes.

Il détermine les règles relatives à l'utilisation des sols, à l'urbanisation, à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et plus généralement à la politique d'aménagement, d'habitat, et de transport. Il définit les secteurs constructibles, les formes urbaines, les secteurs naturels, les terrains réservés pour la création d'équipements publics, *etc.*

¹ Article L. 151-2 du code de l'urbanisme.

Ce document s'impose à toutes les personnes physiques et morales et l'on doit s'y référer pour instruire les autorisations d'urbanisme, comme les certificats d'urbanisme, les permis de construire, les déclarations préalables, ou encore les permis d'aménager.

L'élaboration du plan local d'urbanisme est une compétence communale. Si, de longue date, les communautés urbaines et les métropoles sont compétentes, en raison de leur caractère urbain, en matière d'occupation des sols, la montée en puissance de l'intercommunalité s'est accompagnée d'une **incitation à élaborer le PLU à un niveau intercommunal**, afin de renforcer la solidarité entre les communes et de mutualiser l'ingénierie et les moyens financiers pour aboutir à des documents de qualité.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement*, dite *Grenelle II*, a **consacré l'existence des PLU intercommunaux (PLUi)**, que l'EPCI doit élaborer lorsqu'il en a la compétence. C'est le cas des communautés urbaines et métropoles. Les communautés de communes ou d'agglomération n'étaient alors compétentes que si leurs communes membres avaient décidé du transfert de la compétence à titre facultatif.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, dite loi *ALUR*, a toutefois inscrit **l'élaboration du plan local d'urbanisme parmi les compétences obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération**¹. Le PLU doit donc désormais être réalisé au niveau intercommunal, sauf en cas de refus d'une **minorité de blocage** (au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population)².

Aujourd'hui, selon le bilan de l'intercommunalité réalisé par l'Assemblée des communautés de France, une intercommunalité sur deux (dont les métropoles) est compétente en matière de plan local d'urbanisme contre seulement 8 % il y a dix ans³.

1.2. En contrepartie, une association des communes à l'élaboration du PLUi organisée par la loi

Lorsque le PLU est élaboré au niveau intercommunal, il couvre le territoire de l'ensemble du territoire des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre compétent.

¹ Articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

² II de l'article 136 de la loi ALUR.

³ 1999-2019 : L'intercommunalité au cœur de notre nouvelle organisation territoriale, Assemblée des communautés de France, consultable à l'adresse suivante : <https://www.adcf.org/articles-20-ans-d-intercommunalite-l-adcf-publie-un-document-de-bilan-4752>.

Les communes sont associées à l'élaboration de ce document, qui fonde leur politique d'urbanisme et d'aménagement. Les formes de la collaboration entre l'EPCI et ses communes membres pour l'élaboration du PLUi sont arrêtées par l'organe délibérant de l'EPCI après qu'ait été réuni une **conférence intercommunale** rassemblant l'ensemble des maires des communes membres¹.

La conférence intercommunale est réunie obligatoirement une seconde fois, avant l'approbation du plan local d'urbanisme par l'organe délibérant de l'EPCI. À cette occasion, lui sont présentés les avis joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire ou de la commission d'enquête².

Outre ces réunions au début et au terme de la procédure d'élaboration du PLUi, et les potentielles modalités de collaboration des communes arrêtées lors de la première réunion de la conférence intercommunale, le législateur a organisé une **association obligatoire des communes lors de certaines étapes clefs de l'élaboration du PLUi** :

- tout EPCI peut décider d'élaborer un plan de secteur. Les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération peuvent demander à être couvertes par un tel plan³ ;

- les communes débattent, au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLUi, sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable⁴ ;

- lorsque l'une des communes membres de l'EPCI émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, alors l'organe délibérant de l'EPCI doit arrêter le projet de plan local d'urbanisme à la majorité des deux tiers⁵.

De la même manière, la contribution des communes est prévue lors des modifications et révisions du PLUi. À titre d'exemple, lors d'une révision, le projet de plan arrêté est soumis pour avis aux communes intéressées⁶. De même, lors d'une modification, le projet est également notifié aux maires des communes concernées⁷.

Enfin, l'article L. 5211-62 du code général des collectivités territoriales prévoit que lorsqu'un EPCI à fiscalité propre exerce la compétence relative au plan local d'urbanisme, son organe délibérant tient,

¹ Article L. 153-8 du code de l'urbanisme.

² Article L. 153-21 du même code.

³ Article L. 151-3 du même code.

⁴ Article L. 153-12 du même code.

⁵ Article L. 153-15 du même code.

⁶ Article L. 153-33 du même code.

⁷ Article L. 153-40 du même code.

au moins une fois par an, un débat portant sur la politique locale de l'urbanisme.

2. L'article 7 du projet de loi : une volonté de donner de nouveaux pouvoirs aux maires dans l'élaboration et la révision des PLUi

L'article 7 du projet de loi tend à renforcer la place des communes dans la procédure d'élaboration des plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUi) selon quatre modalités.

En premier lieu, le projet de loi prévoit d'instaurer un **avis simple des communes sur les plans de secteur couvrant leur territoire**. Lorsque l'élaboration d'un plan de secteur est décidée, l'avis des communes dont il couvre le territoire serait sollicité sur ce plan avant l'approbation du plan local d'urbanisme. Cet avis devrait avoir été recueilli avant que les maires n'aient été réunis au sein de la conférence intercommunale prévue avant l'approbation du plan local d'urbanisme.

En deuxième lieu, alors qu'aujourd'hui un avis défavorable d'une commune sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement conduit à ce que l'EPCI doit arrêter le projet de PLUi à la majorité qualifiée, l'article prévoit une **procédure d'adoption simplifiée si les orientations ou le règlement sont modifiés pour tenir compte de l'avis de la commune**. Si le projet de PLUi est modifié pour tenir compte de l'avis de la commune, et que la commune, consultée sur cette modification, émet un avis favorable ou n'émet pas d'avis dans un délai de deux mois, une majorité simple serait suffisante au sein de l'organe délibérant de l'EPCI pour arrêter le projet de PLUi. À défaut, c'est-à-dire en cas d'avis défavorable de la commune sur la modification en question, la majorité des deux tiers serait nécessaire. Cette procédure vise à répondre aux potentielles situations de blocage rendant de fait l'arrêt du projet de PLUi impossible. L'allongement de deux mois de la procédure doit permettre de répondre à ces situations, où le PLUi n'aurait peut-être jamais abouti.

En troisième lieu, l'article prévoit de **conférer au maire un pouvoir d'initiative pour les modifications simplifiées du PLUi**. Certaines modifications du PLUi, dès lors qu'elles ont des effets limitativement énumérés à l'article L. 153-41 du code de l'urbanisme, nécessitent d'être soumises à enquête publique. Dans les autres cas¹, la modification peut être effectuée selon une procédure simplifiée. L'initiative de ces modifications appartient aujourd'hui au seul président de l'EPCI. **L'article 7 du projet de loi prévoit qu'un maire d'une commune membre de l'EPCI puisse initier cette modification si la modification proposée ne concerne que le territoire**

¹ Article L. 153-45 du code de l'urbanisme (à l'exception du cas des majorations des droits à construire prévus à l'article L. 151-28 du même code).

de sa commune. Dans ce cas, le bilan de la mise à disposition du public des différents documents d'informations prévus par le code de l'urbanisme serait réalisé non pas par le président de l'EPCI mais par le maire concerné, qui serait chargé de le présenter devant l'organe délibérant de l'EPCI avant que ce dernier n'adopte la modification.

En dernier lieu, l'article 7 du projet de loi propose que soient **obligatoirement sollicités les avis des communes membres lorsque l'EPCI, neuf ans après l'approbation du PLUi, doit analyser les résultats de son application.** L'avis des communes serait sollicité à deux reprises :

- avant que l'organe délibérant de l'EPCI procède à cette analyse des résultats ;

- avant la délibération de ce même organe délibérant sur l'opportunité de réviser le plan.

Votre commission a considéré que ces mesures permettant de renforcer le rôle des communes dans la procédure d'élaboration d'un PLUi faciliteraient la bonne articulation des compétences entre les communes et leur intercommunalité. Elle a donc, moyennant l'adoption d'un **amendement rédactionnel COM-594** de ses rapporteurs, approuvé ces propositions.

Votre commission a adopté l'article 7 **ainsi modifié.**

Article 7 bis (nouveau)

(art. L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales)

**Limitation à la voirie d'intérêt communautaire ou métropolitain
du transfert des compétences afférentes
dans les communautés urbaines et les métropoles**

Introduit par votre commission, à l'initiative de ses rapporteurs, par l'adoption d'un **amendement COM-595**, l'article 7 bis du projet de loi tend à introduire un critère d'intérêt communautaire ou métropolitain pour le transfert des compétences liées à la voirie aux communautés urbaines et aux métropoles.

La création, l'aménagement et l'entretien de la voirie communale, l'implantation des dispositifs de signalisation routière sur ces voies¹, ainsi que la création et la gestion des parcs et aires de stationnement font partie des compétences obligatoirement transférées aux communautés urbaines et

¹ Aux termes de l'article L. 411-6 du code de la route, « Le droit de placer en vue du public, par tous les moyens appropriés, des indications ou signaux concernant, à un titre quelconque, la circulation n'appartient qu'aux autorités chargées des services de la voirie. »

aux métropoles. S'y ajoutent, pour ces dernières, la création et l'entretien des abris de voyageurs¹. Seules font exception :

- les communautés urbaines créées avant 1999, où la voirie et les équipements principalement dédiés aux habitants d'une commune peuvent rester de la compétence communale² ;

- la métropole du Grand Paris³.

À l'inverse, ces compétences ne sont aujourd'hui qu'optionnelles pour les communautés de communes et d'agglomération, et elles ne portent dans leur cas que sur la voirie et les équipements d'intérêt communautaire⁴. Consacrée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, dite « Chevènement »⁵, la notion d'intérêt communautaire « s'analyse comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent de niveau communal »⁶. Dans le cas de la voirie, les communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération peuvent ainsi décider de ne transférer à celle-ci qu'une partie de leurs voies, celles qui correspondent aux axes de circulation structurants pour le territoire et où se déploient, le cas échéant, les réseaux de transports en commun qui relèvent de la compétence intercommunale⁷.

Or la gestion de la voirie est un élément essentiel de la maîtrise par une commune de son territoire. Les maires s'opposent d'ailleurs le plus souvent, comme ils en ont le droit⁸, au transfert au président de l'EPCI à fiscalité propre de leur pouvoir de police de la circulation et du stationnement sur la voirie communale, même si la propriété et la gestion de celle-ci ont été transférées à l'établissement. Les habitants se plaignent en outre de la lenteur du processus de décision pour procéder aux travaux

¹ Articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales. Ce dernier article est applicable à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, sous les réserves rappelées dans le commentaire de l'article 7 ter du projet de loi.

² 11° et dernier alinéa du I de l'article L. 5215-20-1 du même code.

³ Dans cette métropole, soumise à des dispositions particulières, les établissements publics territoriaux (EPT) exercent tout ou partie de ces compétences si elles avaient été transférées aux EPCI à fiscalité propre préexistants, dans les conditions prévues au V de l'article L. 5219-5 du même code. Quant à la métropole de Lyon, qui est une collectivité territoriale à statut particulier, elle n'est expressément compétente que pour la voirie de son propre domaine public routier (article L. 3641-1 du même code), mais les voies communales situées sur son territoire avaient été transférées à la communauté urbaine de Lyon à laquelle la métropole a succédé.

⁴ 3° du II de l'article L. 5214-16 et 1° du II de l'article L. 5216-5 du même code.

⁵ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

⁶ Circulaire NOR INT/B/01/00197/C du 5 juillet 2001 relative aux compétences des EPCI - mise en œuvre de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ; pertinence des périmètres et exercice effectif des compétences.

⁷ L'organisation de la mobilité est une compétence obligatoire des communautés d'agglomération, mais non des communautés de communes.

⁸ Article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

urgents sur la voirie, lorsque cette compétence a été transférée à l'échelon intercommunal¹.

S'il importe que la propriété et la gestion des principaux axes routiers demeurent entre les mains des communautés urbaines et des métropoles, compétentes pour organiser la mobilité sur leur territoire, vos rapporteurs considèrent qu'il serait souvent de bonne politique de restituer aux communes les voies d'intérêt purement local.

Tel est l'objet de l'article 7 *bis* qui, en limitant aux voies et équipements d'intérêt communautaire le transfert aux communautés urbaines et aux métropoles des compétences « *création, aménagement et entretien de la voirie* », « *signalisation* », « *abris de voyageurs* » et « *parcs et aires de stationnement* », **autorise la restitution aux communes membres** de ceux qui ne seraient pas jugés tels. L'article laisse aux organes délibérants de ces établissements un **délai de deux ans**, à compter de la publication de la loi, **pour prendre les délibérations nécessaires** à la majorité des deux tiers.

Votre commission a adopté l'article 7 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 7 ter (nouveau)

(art. L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales)

**Report du transfert à la métropole d'Aix-Marseille-Provence
du transfert de la voirie communale**

Introduit par votre commission par l'adoption trois **amendements identiques COM-138 rectifié, COM-152 rectifié bis et COM-189**, présentés respectivement par Sophie Joissains, Michel Amiel, Jean-Noël Guérini et plusieurs autres de nos collègues, l'article 7 *ter* du projet de loi a pour objet de reporter de trois ans le transfert obligatoire à la métropole d'Aix-Marseille-Provence de la compétence communale en matière de création, d'aménagement et d'entretien de la voirie, de signalisation sur cette voirie et de création, d'aménagement et d'entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain.

En application de l'article L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales, la métropole d'Aix-Marseille-Provence n'a d'abord exercé, à la date de sa création au 1^{er} janvier 2016 et jusqu'au 1^{er} janvier 2018, que les compétences qui avaient préalablement été transférées par ses communes membres aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre préexistants.

¹ Voir le commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi, qui comporte une première réponse à ce problème, puisqu'il autorise la délégation au maire de l'engagement de dépenses d'entretien courant d'infrastructures communautaires.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la métropole est attributaire de toutes les compétences de droit commun des métropoles – même si certaines restent exercées par les conseils de territoire qui sont des organes territoriaux de la métropole – à l’exception de la compétence « voirie » et des compétences qui lui sont liées et ont été mentionnées ci-dessus, lesquelles doivent lui être transférées au 1^{er} janvier 2020.

Or ces transferts massifs de compétences ont, de l’aveu de tous, été très difficiles à absorber par la métropole, qui doit pour certaines d’entre elles en confier l’exercice effectif aux communes par le biais de conventions de gestion.

Dès lors, et dans l’attente d’un éventuel remodelage des institutions de la région marseillaise et aixoise, à la suite du rapport du préfet des Bouches-du-Rhône M. Pierre Dartout sur la fusion de la métropole avec le département des Bouches-du-Rhône¹, il a paru sage à votre commission de reporter jusqu’au 1^{er} janvier 2023 le transfert de la compétence « voirie » et des compétences corrélatives. Vos rapporteurs se sont assurés que cette solution était **consensuelle parmi les acteurs locaux.**

Votre commission a adopté l’article 7 *ter* ainsi rédigé.

Article 7 quater (nouveau)

(art. L. 154-1 du code de l’urbanisme)

Abaissement du seuil à partir duquel un grand établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut réaliser plusieurs plans locaux d’urbanisme infracommunautaires sur son territoire

Introduit par votre commission à l’initiative de notre collègue Maryse Carrère (**amendement COM-543**), l’article 7 *quater* tend à diminuer le seuil de communes membres à compter duquel les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent prétendre à l’élaboration de plusieurs plans locaux d’urbanisme (PLU) infracommunautaires pour couvrir leur territoire.

Depuis la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l’égalité et à la citoyenneté*, l’article 154-1 du code de l’urbanisme **permet aux EPCI à fiscalité propre compétents** en matière de plan local d’urbanisme, de document d’urbanisme en tenant lieu et de carte communale sur l’ensemble de leur territoire, **après autorisation du préfet, d’élaborer plusieurs plans locaux d’urbanisme infracommunautaires.** Cette faculté est ouverte seulement aux EPCI à fiscalité propre de plus de 100 communes, dès lors qu’ils ne constituent pas des métropoles.

¹ Ce rapport est consultable à l’adresse suivante : <http://www.bouches-du-rhone.gouv.fr>.

Au 1^{er} janvier 2019, seuls 11 EPCI à fiscalité propre comprenaient plus de 100 communes et n'étaient pas une métropole. Ils sont listés dans le tableau ci-après.

CA de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane	100
CC du Ternois	103
CC Coeur et Coteaux du Comminges	104
CC du Pays Châtillonnais	107
CC des Vals de Saintonge	110
CC Somme Sud-Ouest	119
CC du Saulnois	128
CC de la Haute-Saintonge	129
CA du Cotentin	129
CU du Grand Reims	143
CA du Pays Basque	158

Votre commission a considéré que **le champ de cette dérogation était trop limité**, alors même que de nombreux EPCI couvrent aujourd'hui un large territoire, pour lequel il pourrait être pertinent d'élaborer plusieurs plans locaux d'urbanisme infracommunautaires.

Elle a donc **abaissé le seuil de communes à compter duquel les EPCI peuvent demander cette dérogation au préfet**, afin de la rendre plus effective. Le seuil choisi, de **75 communes**, permet de lui conserver un caractère exceptionnel et lié au grand nombre de communes couvertes¹.

Votre commission a adopté l'article 7 quater ainsi rédigé.

Article 7 quinquies (nouveau)

(art. L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5217-2
du code général des collectivités territoriales)

Conditions de majorité pour la définition de l'intérêt communautaire

Introduit par votre commission, par l'adoption d'un **amendement COM-307** de notre collègue Philippe Bonnacarrère, l'article 7 quinquies du projet de loi tend à préciser que la **majorité des deux tiers** requise, au sein de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, pour définir l'intérêt

¹ 35 EPCI à fiscalité propre seraient concernés.

communautaire ou métropolitain - et ainsi délimiter les attributions de l'établissement dans certains domaines de compétences - **s'apprécie en fonction des suffrages exprimés et non des membres de l'organe délibérant**. Il reprend le dispositif de l'article 6 de la proposition de loi n° 632 (2015-2016) tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale, déposée par notre ancienne collègue Mme Jacqueline Gourault et Mathieu Darnaud et adoptée par le Sénat le 26 octobre 2016¹.

Votre commission a adopté l'article 7 *quinquies* **ainsi rédigé**.

CHAPITRE III LE PÉRIMÈTRE DES EPCI

Article 8

(art. L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales)
**Suppression de l'obligation de révision sexennale
du schéma départemental de la coopération intercommunale**

L'article 8 du projet de loi, dans sa rédaction initiale, a pour objet de supprimer la règle selon laquelle le schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI) doit être révisé tous les six ans.

1. Le schéma départemental de la coopération intercommunale, un document d'orientation à la portée juridique limitée

C'est la **loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales**, dite « RCT », qui a imposé l'élaboration dans chaque département d'un schéma départemental de la coopération intercommunale, qui détermine les formes que doit prendre cette coopération dans le département, c'est-à-dire les catégories juridiques, les limites territoriales et les compétences des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ou non. Il s'agissait, selon le Gouvernement d'alors, de **parvenir à l'« achèvement » et à la « rationalisation » de la carte intercommunale** sur le territoire métropolitain et dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution.

Selon le droit en vigueur, le schéma doit prévoir une **couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre** et la **suppression des enclaves et discontinuités territoriales**. Il doit en outre prendre en compte les « *orientations* » suivantes :

1° la constitution d'EPCI à fiscalité propre regroupant **au moins 15 000 habitants** - seuil fixé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant*

¹ Voir le rapport n° 53 (2016-2017) de Mme Catherine Di Folco sur cette proposition de loi, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l16-053/l16-053.pdf>.

nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe ». Toutefois, ce seuil est adapté, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants, sous certaines conditions tenant à la densité démographique ou à la présence d'une zone de montagne. En outre, les EPCI de plus de 12 000 habitants, issus d'une fusion intervenue entre le 1^{er} janvier 2012 et le 7 août 2015, sont exonérés du nouveau seuil ;

2° la cohérence spatiale des EPCI à fiscalité propre « *au regard notamment du périmètre des unités urbaines (...), des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale* » ;

3° l'accroissement de la solidarité financière et de la solidarité territoriale ;

4° la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, en particulier par la suppression des doubles emplois ;

5° le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un EPCI à fiscalité propre ou à un autre syndicat ;

6° la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable ;

7° l'approfondissement de la coopération au sein des périmètres des pôles métropolitains et des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux ;

8° les délibérations portant création de communes nouvelles¹.

Le schéma est arrêté selon une procédure qui associe le représentant de l'État et les élus locaux. Le préfet de département est chargé par la loi d'établir un projet de schéma, qui est soumis pour avis aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des EPCI et des syndicats mixtes concernés. Le projet de schéma, assorti de ces avis, est ensuite transmis pour avis à la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), composée de représentants des collectivités territoriales, EPCI et syndicats mixtes du département. Il est ensuite arrêté par le préfet de département, qui a l'obligation d'y **intégrer les modifications adoptées par la CDCI à la majorité des deux tiers** - sous réserve que ces modifications respectent les règles et « *orientations* » fixées par la loi et rappelées ci-dessus.

La loi impose que le schéma soit révisé tous les six ans selon la même procédure.

En lui-même, le SCDI n'est qu'un document d'orientation doté d'une faible valeur normative. En effet, les procédures de droit commun relatives à la création, à la modification du périmètre ou des compétences

¹ III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. Le VII fixe les règles dérogatoires applicables à l'Île-de-France.

des EPCI et des syndicats mixtes ne font, pour la plupart d'entre elles, aucune référence au schéma et les décisions prises à l'issue de ces procédures ne sont, par conséquent, aucunement obligées de s'y conformer. Font exception :

- la procédure de rattachement d'une commune isolée à un EPCI à fiscalité propre, à l'initiative du préfet, dont le projet doit être défini « *en tenant compte* » du SDCI¹, ce qui constitue une faible exigence ;

- la procédure de fusion-extension, c'est-à-dire de fusion d'EPCI (dont l'un au moins à fiscalité propre) et d'extension concomitante à une ou plusieurs autres communes « *dont l'inclusion est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière nécessaires au développement du nouvel établissement public dans le respect du schéma départemental de coopération intercommunale*² » ;

- la procédure de création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte, celle-ci ne pouvant être autorisée par le représentant de l'État dans le département que si elle est compatible avec le SDCI ou avec les « *orientations en matière de rationalisation* » de la carte intercommunale mentionnées ci-dessus – ici même, il est donc possible de s'écarter du schéma du moment que les « *orientations* » qui doivent présider à son élaboration sont respectées³.

Par ailleurs, la loi impose de consulter la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) sur tout projet de modification du périmètre d'un EPCI ou de fusion d'EPCI qui diffère des propositions du SDCI⁴.

En revanche, **les préfets de département avaient reçu des lois « RCT » de 2010 et « NOTRe » de 2015 des pouvoirs exceptionnels et transitoires pour mettre en œuvre les schémas départementaux, à l'issue de l'élaboration ou de la révision de ces derniers.** Dans le cadre de ces procédures exceptionnelles, le préfet pouvait d'ailleurs s'écarter du schéma et proposer toute création ou toute modification du périmètre d'un EPCI, toute fusion de plusieurs EPCI à fiscalité propre, toute dissolution ou modification du périmètre d'un syndicat, ces décisions pouvant même être imposées aux communes et établissements publics concernés contre leur accord, sous réserve, dans certains cas, d'intégrer à son projet les modifications adoptées par la CDCI à la majorité des deux tiers⁵.

¹ Article L. 5210-1-2 du même code.

² Cette formulation, assez énigmatique, laisse entendre qu'une fusion-extension n'est permise que si elle constitue la mise en œuvre du SDCI.

³ Article L. 5111-6 du même code. Ces deux conditions alternatives ne sont en outre pas applicables à la création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte compétent en matière de construction ou de fonctionnement d'école préélémentaire ou élémentaire, en matière d'accueil de la petite enfance ou en matière d'action sociale.

⁴ Article L. 5211-45 du même code.

⁵ Articles 60 et 61 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 précitée, article 35 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 précitée.

2. La suppression de la révision sexennale du SDCI

Le projet de loi prévoit de **supprimer la règle selon laquelle le SDCI doit être révisé tous les six ans**. Selon l'exposé des motifs, la refonte complète de la carte intercommunale, à deux reprises en quelques années, à la suite des lois « RCT » et « NOTRe », ayant abouti à la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et à une diminution conséquente de leur nombre, il ne saurait être question de procéder à une nouvelle « refonte d'ensemble », même si « des évolutions limitées, à l'initiative des communes, doivent être facilitées ».

La révision du schéma, selon la procédure ci-dessus, serait donc désormais **facultative** et aucune échéance ne serait plus fixée par la loi.

Vos rapporteurs se sont interrogés sur l'opportunité de laisser subsister un document d'orientation qui ne serait plus révisé périodiquement. Peut-être aurait-il été plus simple de supprimer purement et simplement le SDCI, tout en maintenant une définition légale des « orientations » qui doivent présider aux évolutions de la carte intercommunale.

Néanmoins, le schéma demeurant un document de référence dans le cadre de certaines procédures et déterminant les cas où la CDCI doit être obligatoirement consultée, vos rapporteurs ont estimé préférable de le conserver tout en supprimant, comme le propose le Gouvernement, le principe de sa révision sexennale.

En revanche, votre commission a adopté un **amendement COM-166** de notre collègue Arnaud de Belenet et des membres du groupe La République En Marche, visant à **supprimer, parmi les « orientations » que doit prendre en compte le SDCI, la réduction du nombre de syndicats de communes ou de syndicats mixtes.**

Votre commission a adopté l'article 8 **ainsi modifié.**

Article 9

(art. L. 5216-11 [rétabli] du code général des collectivités territoriales)

Procédure simplifiée de retrait d'une commune membre d'une communauté d'agglomération

L'article 9 du projet de loi tend à créer, au bénéfice des communes membres d'une communauté d'agglomération, une procédure dérogatoire et simplifiée de retrait de la communauté, sur le modèle de celle qui existe déjà pour les communes membres de communautés de communes.

1. Le retrait d'une commune membre d'un EPCI à fiscalité propre : les règles en vigueur

Le retrait d'une commune membre d'un EPCI à fiscalité propre est, en principe, subordonné à l'accord de l'établissement lui-même et d'une majorité qualifiée de communes membres.

La **procédure de retrait de droit commun**, réglée par l'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales, est en effet la suivante :

- l'initiative du retrait appartient à la commune qui souhaite se retirer, et à elle seule ;

- le retrait est subordonné au « *consentement* » de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre, mais aussi à l'accord des conseils municipaux des communes membres, exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement (c'est-à-dire par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant les deux tiers de la population) ;

- la décision est prise par le préfet de département¹, qui dispose d'un entier pouvoir d'appréciation pour donner suite ou non à la demande de retrait.

Ces règles prémunissent les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres contre des décisions de retrait qui risqueraient de les déstabiliser trop fortement ou de mettre à mal la solidarité intercommunale.

Il existe toutefois, depuis la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, dite « *Chevènement* », **une procédure dérogatoire et plus souple, exclusivement applicable dans les communautés de communes**. Cette procédure dérogatoire, fixée à l'article L. 5214-26 du code général des collectivités territoriales, présente les caractéristiques suivantes :

- l'objet de la procédure doit être **simultanément le retrait d'une commune membre d'une communauté de communes et son adhésion à un autre EPCI à fiscalité propre** : il ne peut donc s'agir de recréer une « commune isolée » ;

- l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre « *d'arrivée* » doit avoir accepté l'adhésion de la commune ;

¹ Si le territoire de l'EPCI à fiscalité propre s'étend sur plusieurs départements, la décision est prise conjointement par les préfets des départements concernés.

- le retrait et l'adhésion relèvent alors de la décision du préfet de département, sans que l'accord ni même l'avis du conseil de la communauté de communes « *de départ* » ou des autres communes membres soit requis. La commission départementale de la coopération intercommunale doit en revanche être consultée, pour avis simple.

L'inscription dans la loi de cette procédure dérogatoire, réservée aux communes membres de communautés de communes, résulte d'un compromis entre l'Assemblée nationale et le Sénat lors de l'examen de la loi « *Chèvenement* », alors que notre Haute assemblée souhaitait la rendre applicable dans tous les EPCI à fiscalité propre.

On a longtemps pu considérer que la limitation du champ d'application de cette procédure était justifiée par le moindre degré d'intégration des communautés de communes, moins exposées à se voir déstabilisées par le retrait d'une commune membre que les autres EPCI à fiscalité propre. **Cet argument se justifie moins depuis que les dernières réformes territoriales ont considérablement accru le nombre de compétences obligatoires des communautés de communes** et, par conséquent, la mise en commun en leur sein des biens, des services et des ressources financières.

2. L'extension de la procédure dérogatoire aux communes membres de communautés d'agglomération

L'article 9 du projet de loi prévoit d'inscrire, dans le chapitre du code général des collectivités territoriales consacré aux **communautés d'agglomération**, une **procédure dérogatoire de retrait d'une commune membre presque exactement identique à celle qui existe depuis 1999 dans les communautés de communes**. La seule différence entre ces deux procédures tient au fait que le retrait d'une commune membre d'une communauté d'agglomération ne pourrait avoir pour effet de faire passer celle-ci en dessous des seuils de population qui s'imposent à la création d'une telle communauté - rappelons qu'en principe, une communauté d'agglomération doit former un ensemble de plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants, même s'il existe des dérogations à cette règle¹.

Vos rapporteurs considèrent que **cet assouplissement des règles applicables permettra de dénouer des situations inextricables** dans certaines communautés d'agglomération issues des dernières refontes de la carte intercommunale, où l'*affectio societatis* entre les communes membres fait défaut. Le **contrôle exercé par le préfet**, qui reste maître de la procédure, évitera des décisions précipitées ou de circonstance. Votre commission a d'ailleurs veillé à ce que la mise en œuvre de cette procédure soit

¹ Article L. 5216-1 du même code.

subordonnée à l'élaboration, par la commune demanderesse, d'un **document présentant les incidences financières du retrait** pour l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres¹.

Votre commission a adopté un **amendement COM-596 de précision rédactionnelle** présenté par ses rapporteurs, ainsi qu'un **amendement COM-25** de notre collègue Jean-Pierre Grand supprimant des dispositions rendues obsolètes par la création de la nouvelle procédure de retrait et procédant à une coordination.

Votre commission a adopté l'article 9 **ainsi modifié**.

Article 10

(art. L. 5211-5-1 A [nouveau] et L. 5210-1-1
du code général des collectivités territoriales)

Scission de communautés de communes et de communautés d'agglomération

L'article 10 du projet de loi tend à créer une procédure de scission d'une communauté de communes ou d'agglomération, sur décision du préfet de département, après avis du conseil communautaire, d'une part, et après accord d'une majorité qualifiée de communes appelées à devenir membres de chacun des nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, d'autre part.

1. Des corrections à apporter à la nouvelle carte intercommunale, qui se heurtent à la complexité des procédures

Ce n'est pas ici le lieu de dresser un bilan complet de la dernière refonte de la carte intercommunale, consécutive à la loi « *NOTRe* » et qui a pris effet le 1^{er} janvier 2017. On rappellera seulement que cette réforme, menée à marche forcée, a conduit à la création dans certains départements d'immenses EPCI à fiscalité propre, s'étendant sur plusieurs milliers de kilomètres carrés, regroupant parfois plus d'une centaine de communes et une population bien plus vaste que ce qu'exigeait la loi.

¹ Voir le commentaire de l'article 11 du projet de loi.

Les EPCI à fiscalité propre les plus vastes
au 1^{er} janvier 2017

<i>Nom de l'établissement</i>	<i>Département</i>	<i>Superficie, en km2</i>
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	Bouches-du-Rhône	3 149
CA du Pays Basque	Pyrénées-Atlantiques	2 968
CC Vienne et Gartempe	Vienne	1 988
CC du Pays Châtillonnais	Côte-d'Or	1 814
CC Loches Sud Touraine	Indre-et-Loire	1 809
CC Cœur Haute Lande	Landes	1 786
CC Haute-Corrèze Communauté	Corrèze	1 785
CC de la Haute Saintonge	Charente-Maritime	1 729
CC Alpes Provence Verdon « Sources de lumière »	Alpes-de-Haute-Provence	1 718
CC Couserans-Pyrénées	Ariège	1 635

Source : AdCF

Les EPCI à fiscalité propre comptant le plus grand nombre de communes membres
au 1^{er} janvier 2019

<i>Nom de l'établissement</i>	<i>Département</i>	<i>Nombre de communes</i>
CA du Pays Basque	Pyrénées-Atlantiques	158
CU du Grand Reims	Marne	143
Métropole du Grand Paris	(Plusieurs)	131
CA du Cotentin	Manche	129
CC de la Haute Saintonge	Charente-Maritime	129
CC du Saulnois	Moselle	128
CC Somme Sud-Ouest	Somme	119
CC Vals de Saintonge	Charente-Maritime	110
CC du Pays Châtillonnais	Côte-d'Or	107
CC Coeur et Coteaux du Comminges	Haute-Garonne	104

Source : BANATIC (DGCL)

Les communautés de communes les plus peuplées
au 1^{er} janvier 2019

<i>Nom de l'établissement</i>	<i>Département</i>	<i>Population</i>
CC de Flandre Intérieure	Nord	104 198
CC Le Grésivaudan	Isère	104 179
CC Pévèle-Carembault	Nord	96 703
CC de l'Ouest Guyanais	Guyane	93 674
CC Auray Quiberon Terre Atlantique	Morbihan	88 628
CC de la Plaine de l'Ain	Ain	78 956
CC Les Balcons du Dauphiné	Isère	77 408
CC Coeur d'Ostrevent (CCCO)	Nord	72 119
CC de la Haute Saintonge	Charente-Maritime	70 100
CC Entre Bièvre et Rhône	Isère	68 947

Source : BANATIC (DGCL)

Dans ces très grands ensembles, pour beaucoup issus de la fusion de communautés de taille plus modeste dont les élus avaient pris l'habitude de travailler ensemble depuis des années, ***l'affectio societatis fait hélas souvent défaut et l'efficacité de l'action publique se dilue***. Des accidents de parcours ne sont pas à exclure : c'est ainsi que vient d'être annulée la création au 1^{er} janvier 2017 de la communauté de communes Monts et Vallées Ouest Creuse, sur la requête de l'un des établissements fusionnés et de plusieurs communes, faute pour le préfet d'avoir motivé sa décision de passer outre le refus d'une majorité de conseils municipaux concernés¹. La communauté dont la création a été annulée regroupait 25 822 habitants – soit plus d'un cinquième de la population départementale – sur 1 004 kilomètres carrés.

Or il n'existe aujourd'hui aucune procédure spécifique pour « défaire » une fusion ou, plus généralement, pour diviser un EPCI à fiscalité propre en plusieurs établissements. Il faut donc en passer par **plusieurs étapes** :

- soit la dissolution de l'établissement existant² et la création subséquente de nouveaux établissements ;

- soit le retrait de plusieurs communes de l'établissement existant (dans les conditions de droit commun prévues à l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales ou suivant la procédure dérogatoire applicable dans les communautés de communes³) suivi de la création d'un ou plusieurs nouveaux établissements par regroupement desdites communes.

2. Une nouvelle procédure de partage, réservée aux communautés de communes et d'agglomération

Le Gouvernement se propose aujourd'hui de **corriger les aberrations les plus criantes de la dernière refonte de la carte intercommunale, au besoin en scindant des EPCI à fiscalité propre existants.** Vos rapporteurs ne peuvent que s'en féliciter, puisque cela rejoint les préconisations émises de longue date par le Sénat.

Serait ainsi instituée **une procédure de création de plusieurs EPCI à fiscalité propre par partage** d'établissements existants, fort proche dans son esprit des dispositions adoptées par notre assemblée, le 13 juin 2018, dans le

¹ TA Limoges, 12 juillet 2019, nos 1601509, 1601669.

² La procédure de dissolution d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine est réglée, respectivement, par les articles L. 5214-28, L. 5216-9 et L. 5215-42 du code général des collectivités territoriales. La procédure est lourde et la dissolution est prononcée par décret en Conseil d'État, sauf dans les communautés de communes où un arrêté préfectoral suffit sous certaines conditions. La loi est silencieuse sur les conditions de la dissolution d'une métropole.

³ Voir ci-avant le commentaire de l'article 9.

cadre de la proposition de loi n° 466 (2017-2018) *relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale*¹. **Cette procédure serait cependant réservée aux communautés de communes et d'agglomération, à l'exclusion des communautés urbaines et des métropoles.** Le Gouvernement considère, en effet, que les établissements appartenant à ces deux dernières catégories, dont les compétences sont plus étendues, ont besoin de stabilité. Il note d'ailleurs que le droit en vigueur n'autorise pas une commune à se retirer d'une communauté urbaine ou d'une métropole². En revanche, **la catégorie juridique des EPCI à fiscalité propre issus de la fusion n'est pas précisée et devrait être déterminée au moment de leur création.**

La **procédure** – calquée, à quelques détails près, sur la procédure de droit commun de création d'un EPCI – serait la suivante :

- le **préfet de département** établirait par arrêté un projet de périmètre et de statuts pour chacun des EPCI à fiscalité propre issus du partage projeté, **soit de sa propre initiative, après avis de la CDCl, soit à l'initiative d'une ou plusieurs communes concernées**³ ;

- ces projets seraient ensuite soumis à l'avis du conseil communautaire et, **dans le périmètre de chacun des EPCI appelés à être créés, à l'accord d'une majorité qualifiée de conseils municipaux**⁴. Il s'agirait de la majorité habituelle en matière intercommunale : deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population, ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant les deux tiers de la population. Cette majorité devrait également comprendre, dans le périmètre de chacun des nouveaux établissements, le conseil municipal de la commune la plus peuplée, lorsque sa population excède le quart de la population totale du futur groupement ;

- une fois l'accord des communes recueillies dans les conditions de majorité susmentionnées, la création de nouveaux EPCI à fiscalité propre par partage de la communauté de communes ou d'agglomération existante serait prononcée par arrêté préfectoral.

Il faut également noter que **le périmètre des nouveaux établissements devrait « respecter » les « orientations » définies par le législateur en matière de coopération intercommunale, à commencer par**

¹ Voir l'article 10 de ladite proposition de loi.

² Voir l'étude d'impact du projet de loi.

³ Dans le cas où la communauté de communes ou d'agglomération appelée à disparaître s'étendrait sur le territoire de plusieurs départements, le projet serait défini par arrêté conjoint des préfets de ces départements, après avis des CDCl concernées.

⁴ Il s'agit de la majorité habituelle en matière intercommunale : deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population, ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant les deux tiers de la population.

les seuils de population minimale (soit 15 000 habitants en règle générale)¹. Il s'agit là d'une exigence plus stricte que celle qui s'applique lors de l'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale, qui doit seulement « *prendre en compte* » ces orientations. Interrogé par vos rapporteurs, le Gouvernement considère que cette exigence doit s'interpréter de la manière suivante :

- **les seuils de population** définis au 1° du III et au VII de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales **devraient être strictement respectés** par les nouveaux établissements issus de la scission ;

- en revanche, « *les orientations telles que la cohérence spatiale des EPCI au regard des unités urbaines, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale, ou l'accroissement de la solidarité financière et territoriale relèvent d'une appréciation globale des périmètres au sein d'un même département* ».

Pour plus de sécurité juridique, votre commission a estimé nécessaire d'**inscrire expressément cette distinction dans la loi**, en disposant que le périmètre des établissements issus de la fusion doit « *respecter* » les seuils de population et « *prendre en compte* » les autres orientations susmentionnées (**amendement COM-597** des rapporteurs).

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

Article 11

(art. L. 5211-39-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Information des communes sur les conséquences financières d'une modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale

L'article 11 du projet de loi prévoit l'élaboration, lors de toute modification du périmètre d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), d'un document d'orientation présentant les incidences financières de la modification pour le ou les établissements concernés et leurs communes membres.

1. Fusions, modifications de périmètre, transformations d'EPCI : des opérations aux incidences financières parfois mal évaluées

Les fusions d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la modification de leur périmètre par retrait ou adhésion de communes voire, demain, leur scission sont des **opérations aux incidences**

¹ Il s'agit des « orientations » que le schéma départemental de la coopération intercommunale doit prendre en compte, définies aux III et VII de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales et rappelées ci-avant, lors de l'examen de l'article 8 du projet de loi.

financières multiples, notamment lorsqu'il s'agit d'établissements à fiscalité propre :

- **en matière fiscale**, l'extension du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre ou la fusion de plusieurs EPCI à fiscalité propre obligent par exemple à **harmoniser les taux des impôts locaux** sur les ménages et/ou les entreprises, même si des mécanismes de lissage progressif sont prévus par la loi ; de même, une extension ou une fusion oblige, à terme, à **unifier le mode de financement** du service public de l'enlèvement des ordures ménagères, en optant entre taxe et redevance ;

- ces opérations produisent également des effets sur **les mécanismes de compensation des réformes de la fiscalité professionnelle** (fonds national de garantie individuelle des ressources [FNGIR], dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle [DCRTP]) et la répartition des attributions et des prélèvements dus à ce titre entre les communes et EPCI à fiscalité propre concernés ;

- elles ont une incidence sur **les dotations de l'État**, notamment parce qu'elles conduisent à faire varier le potentiel fiscal et le coefficient d'intégration fiscale du ou des établissements concernés ;

- pour les mêmes raisons, elles modifient les bases de calcul de la contribution de chaque EPCI à fiscalité propre concerné aux **dispositifs de péréquation horizontale tels que le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)**, ainsi que des attributions dues à chacun ;

- elles ont un impact sur **les mécanismes de reversement de produits fiscaux** au sein de l'ensemble intercommunal que sont les **attributions de compensation** et la **dotation de solidarité communautaire** ;

- enfin, elles entraînent des **transferts de biens, de créances et d'obligations** qui peuvent avoir une **dimension pécuniaire**, soit qu'ils portent eux-mêmes sur des sommes d'argent, soit qu'ils donnent lieu à une compensation en argent. En cas de retrait d'une commune d'un EPCI à fiscalité propre, notamment, la répartition des biens ou du produit de leur réalisation et du solde de l'encours de la dette est fixée par accord entre le conseil communautaire et le conseil municipal de la commune concernée, à défaut de quoi le préfet arrête lui-même cette répartition. Les biens meubles et immeubles mis à la disposition de l'établissement par la commune lui reviennent ; ceux qui ont été acquis ou réalisés par l'établissement postérieurement à l'adhésion de la commune ou au transfert de la compétence concernée sont répartis entre la commune et l'établissement. Dans ce cadre, il peut par exemple être décidé que la propriété d'un équipement coûteux réalisé par une communauté de communes, sur le territoire d'une commune qui s'en retire, sera transférée à

celle-ci qui devra à la communauté une compensation financière égale à la valeur nette comptable de l'équipement¹.

Au cours de la **dernière refonte d'ensemble de la carte intercommunale en 2017**, de très nombreux élus se sont plaints que les modifications du périmètre des établissements n'aient **pas été précédées d'une étude suffisamment détaillée de leurs incidences financières**, sous les différents aspects qui viennent d'être rappelés.

2. Un document d'information bienvenu, dont le contenu et les cas d'élaboration doivent être précisés

L'article 11 du projet de loi prévoit d'inscrire à l'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales, qui traite de la procédure d'extension d'un EPCI à fiscalité propre à des communes qui n'en font pas partie, le principe de l'élaboration d'*« un document présentant les incidences financières de la modification de périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre appelé à être étendu et de celui dont le périmètre a vocation à être réduit »*. La réalisation de ce document serait à la charge de la personne qui a pris l'initiative de la procédure, c'est-à-dire de la commune, de l'EPCI à fiscalité propre ou de l'État, selon le cas. Le document serait joint à la saisine du conseil municipal des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre appelé à être étendu ; il serait également communiqué au conseil municipal des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre dont le périmètre a vocation à être réduit, ainsi qu'à l'organe délibérant de chacun des deux établissements.

La rédaction proposée par le Gouvernement soulève **plusieurs difficultés**.

En premier lieu, **le contenu du document d'information n'est pas précisé**. Si l'étude d'impact évoque principalement les conséquences financières d'éventuels transferts de biens liés au retrait d'une commune d'un EPCI à fiscalité propre, le Gouvernement a confirmé à vos rapporteurs, lors de ces auditions, que c'est bien l'ensemble des incidences financières rappelées précédemment qui devraient être présentées dans le document.

Dès lors, et sans parler des moyens financiers nécessaires à l'élaboration d'un tel document, on peut se demander **si une commune, ou même un EPCI à fiscalité propre disposerait de l'ensemble des informations nécessaires**. Ce n'est par exemple que depuis 2018 que le potentiel fiscal et le coefficient d'intégration fiscale de l'ensemble des communes et EPCI à fiscalité propre, ainsi que leurs bases de calcul, sont publiés en ligne par le Gouvernement.

¹ CAA Nantes, 20 octobre 2017, n° 15NT03874.

Par ailleurs, sur certains points, **le document ne pourrait fournir qu'une estimation des incidences financières de la modification de périmètre envisagée**, puisque leurs incidences réelles dépendront de décisions ultérieures des communes et établissements concernés – c'est le cas notamment du montant des attributions de compensation, ou encore de la compensation financière des transferts de biens en cas de retrait, fixée en principe par convention – voire du représentant de l'État.

Enfin, l'introduction de cette nouvelle obligation pourrait **fragiliser la procédure** de modification de périmètre, puisqu'une erreur trop importante dans l'estimation de ses conséquences financières serait de nature à la vicier et à conduire le juge à annuler la décision.

En second lieu, le dispositif proposé s'impute assez mal dans un article du code qui ne traite que de la procédure d'extension d'un EPCI (à fiscalité propre ou non) à une ou plusieurs communes non membres d'un tel établissement (mais qui, si l'extension concerne un EPCI à fiscalité propre, doivent, le cas échéant, s'être préalablement retirées d'un tel établissement). Il n'y a pas lieu de faire ici référence à un EPCI à fiscalité propre « *dont le périmètre a vocation à être réduit* » ni à ses communes membres, non plus que viser exclusivement le cas où l'EPCI dont le périmètre est appelé à être étendu est doté d'une fiscalité propre.

Partageant néanmoins l'objectif d'améliorer l'information des conseils municipaux et communautaires appelés à se prononcer sur la modification de périmètres intercommunaux, votre commission a adopté, sur proposition de ses rapporteurs, un **amendement COM-598** de réécriture globale.

Dans cette nouvelle rédaction, l'article tend à inscrire, dans la section du code général des collectivités territoriales consacrée aux dispositions financières communes aux établissements publics de coopération intercommunale, **une disposition de portée générale**, applicable en cas :

- de **rattachement** d'une commune à un EPCI à fiscalité propre dans les conditions prévues à l'article L. 5210-1-2 du même code ;
- de **création** d'un tel établissement **par partage** dans les conditions prévues à l'article L. 5211-5-1 (créé par l'article 10 du projet de loi) ;
- d'**extension** du périmètre d'un EPCI, à fiscalité propre ou non, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-18 (cas général) ou à l'article L. 5211-41-1 (extension en cas de transformation) ;
- ou de **retrait** d'une commune dans les conditions prévues aux articles L. 5211-19 (cas général), L. 5214-26 (procédure dérogatoire applicable aux communautés de communes) et L. 5216-11 (nouvelle procédure

dérogatoire applicable aux communautés d'agglomération, créée par l'article 9 du projet de loi)¹.

La personne publique ou l'instance qui demande l'opération ou qui en prend l'initiative, c'est-à-dire l'État, un ou plusieurs EPCI, ou encore une ou plusieurs communes, devrait élaborer **un document présentant ses incidences financières estimatives, dont le contenu serait précisé par décret en Conseil d'État**. Dans les cas où il ne serait pas à l'initiative de la procédure, **l'État devrait fournir les informations nécessaires à l'élaboration du document**, par le biais de son ou de ses représentants dans le ou les départements concernés.

Enfin, **le document serait joint à la saisine de toutes les instances appelées à formuler un avis sur le projet ou à prendre part à la décision**, à savoir les conseils municipaux et le ou les conseils communautaires concernés, ainsi que, le cas échéant, la ou les commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI).

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

Article 11 bis (nouveau)

(art. 43 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République)

Possibilité pour tout citoyen de représenter les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements et les régions au sein des comités syndicaux

Introduit par votre commission à la suite de l'adoption de trois **amendements COM-408, COM-200 et COM-219** de nos collègues Hervé Marseille, Daniel Laurent et Alain Marc sous-amendés par vos rapporteurs (**COM-644, COM-645 et COM-646**), l'article 11 *bis* du projet de loi tend à permettre à tout citoyen de représenter les membres d'un syndicat au sein du comité syndical.

Aujourd'hui, **les communes sont représentées au sein des syndicats de communes par deux délégués**. Ces délégués **peuvent être désignés parmi les citoyens de la commune éligibles au conseil municipal**². Ces règles sont applicables à la désignation des délégués des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au comité d'un **syndicat mixte fermé**. Un EPCI à fiscalité propre ne peut toutefois être représenté que par l'un de ses conseillers communautaires ou tout conseiller municipal d'une commune membre³.

¹ En cas de fusion d'EPCI, dont l'un au moins est doté d'une fiscalité propre, éventuellement accompagnée de l'extension du nouvel établissement à une ou plusieurs autres communes, une étude d'impact budgétaire et fiscal doit d'ores et déjà être jointe au projet de périmètre arrêté par le ou les représentants de l'État (article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales).

² Article L. 5212-7 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 5711-1 du même code.

Dans les **syndicats mixtes ouverts**, la répartition des sièges au sein du comité syndical est fixée par les statuts du syndicat¹. Il en est de même des conditions de choix des représentants².

À compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, à la suite de la loi n° 2015-991 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* :

- le délégué d'une commune membre d'un syndicat de communes ne pourrait être qu'un de ses conseillers municipaux ;

- le délégué d'une commune ou d'un EPCI membre d'un syndicat mixte fermé ne pourrait être que l'un des membres de son assemblée délibérante ;

- il en serait de même pour le choix des représentants d'une commune, d'un EPCI, d'un département ou d'une région au sein du comité d'un syndicat mixte ouvert.

Trois raisons ont conduit votre commission à revenir sur cette future évolution, pour **maintenir la situation existante au-delà de 2020** :

- **les syndicats sont souvent des instances traitant de sujets techniques**, et il est parfois pertinent pour la commune de se faire représenter par un de ses administrés connaissant le sujet ;

- cela permettrait en outre de **favoriser l'implication du plus grand nombre** dans les affaires publiques ;

- enfin, dans les EPCI à fiscalité propre, si seuls des conseillers communautaires peuvent représenter leur établissement dans les syndicats mixtes ouverts, **la charge pesant sur les conseillers communautaires**, déjà pris par ailleurs par leur mandat de conseiller municipal, **risque de s'avérer rapidement insurmontable**.

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

Article 11 ter (nouveau)

(art. 1609 *nonies* C du code général des impôts)

**Mission prospective de la commission locale
d'évaluation des charges transférées (CLECT)**

Introduit par votre commission, par l'adoption d'un **amendement COM-532** de notre collègue Henri Cabanel, modifié par le **sous-amendement COM-635** des rapporteurs, l'article 11 *ter* vise à confier une mission prospective à la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), constituée entre chaque établissement public de coopération

¹ Article L. 5721-2 du même code

² Conseil d'État, 27 juillet 2005, req. n° 274315.

intercommunale (EPCI) à fiscalité propre soumis au régime de la fiscalité professionnelle unique et ses communes membres.

En l'état actuel du droit, la CLECT est chargée, lors de chaque transfert de charges des communes à l'établissement ou de celui-ci aux communes, d'évaluer leur coût dans un délai de deux mois à compter du transfert.

C'est sur la base du rapport – plus précisément avec l'obligation d'en tenir compte – que le conseil communautaire et les conseils municipaux peuvent déterminer librement le montant de l'attribution de compensation versée par l'établissement à chaque commune, ou, au contraire, de l'attribution « *négative* » due par une commune à l'établissement¹.

Votre commission a jugé utile **que la CLECT puisse être chargée**, par le conseil communautaire ou par le tiers des conseils municipaux, **de fournir une évaluation prospective des charges susceptibles d'être transférées dans l'un ou l'autre sens**. Cela permettrait aux élus de décider de futurs transferts de compétence **en connaissance de cause**.

L'estimation prospective de la CLECT ne la dispenserait pas d'établir un rapport d'évaluation dans les neuf mois suivant le transfert effectif, suivant les règles définies au IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, c'est-à-dire en fonction des dépenses de fonctionnement constatées dans l'année précédant le transfert et du coût annualisé des dépenses liées à des équipements effectivement réalisés à la date du transfert.

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

Article 11 quater (nouveau)

(art. L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales)

**Composition de la commission départementale
de la coopération intercommunale**

Introduit par votre commission, par l'adoption de deux **amendement identiques COM-444 rectifié et COM-230 rectifié**, présentés respectivement par nos collègues François Bonhomme et Jacques Genest, l'article 11 *quater* du projet de loi a pour objet de **renforcer la représentation des communes au sein des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI)**.

Jusqu'à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réformes des collectivités territoriales, dite « *RCT* », la CDCI était composée à 60 % de représentants des communes, à 20 % de représentants des EPCI (à fiscalité propre ou non), à 15 % de représentants du conseil général et à 5 % de représentants du conseil régional.

¹ IV et V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

Depuis lors, la composition est la suivante : 40 % de représentants des communes ; 40 % de représentants des EPCI à fiscalité propre ; 5 % de représentants des syndicats de communes et syndicats mixtes ; 10 % de représentants du département ; 5 % de représentants de la région.

Il a paru légitime à votre commission de renforcer la place des communes et notamment des maires dans une instance chargée de discuter des formes de la coopération intercommunale dans le département, **en portant la part des sièges qui leur revient à 50 % et en ramenant celle des EPCI à fiscalité propre à 30 %.**

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

Article 11 quinquies (nouveau)

(art. L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales)

**Facilitation de la création de communes nouvelles
dont le territoire est situé sur deux départements**

L'article 11 quinquies tend à assouplir la procédure de création d'une commune nouvelle lorsque son territoire est situé « *à cheval* » sur deux départements. Il transfère au pouvoir réglementaire la compétence pour modifier les limites territoriales de départements dans ce cas précis.

1. La création d'une commune nouvelle « à cheval » sur deux départements se heurte à un « droit de veto » des départements ou régions concernés

Aux termes de l'article L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales, une commune nouvelle ne peut être créée par la fusion de communes contiguës situées dans des départements ou des régions différents qu'après **modification des limites territoriales des départements ou des régions concernés**. Selon un principe général, qui a de multiples répercussions dans notre droit, l'ensemble du territoire d'une commune doit en effet être situé dans un seul et même département.

L'autorité compétente pour procéder à la modification des limites territoriales des régions ou départements concernés diffère selon que les conseils départementaux et régionaux ont ou non exprimé leur opposition au projet, par délibération motivée :

- **en l'absence d'opposition**, la décision relève du Premier ministre, par décret en Conseil d'État, par dérogation à la règle selon laquelle la définition des limites territoriales des départements et des régions relève du domaine de la loi¹ ;

- **en cas d'opposition**, la décision appartient au législateur.

¹ Articles L. 3112-1 et L. 4122-1 du code général des collectivités territoriales.

Dans les cas litigieux, **le Sénat s'est saisi de sa compétence** : il a récemment voté en faveur du rattachement du territoire de la commune de Saint-Palais-du-Né, aujourd'hui située en Charente, au département de la Charente-Maritime afin de faciliter la création d'une commune nouvelle avec la commune voisine d'Archiac, située dans ce dernier département¹.

Les blocages sur le terrain persistent néanmoins : *des communes nouvelles, pourtant nécessaires aux territoires en question et dont la création est parfois décidée à l'unanimité par les conseils municipaux, ne peuvent voir le jour en raison de l'opposition d'un seul des conseils départementaux ou régionaux.*

S'il revient alors au législateur de trancher la question, il n'est pas toujours prêt à exercer sa compétence. Le vote du Sénat évoqué *supra* ne s'est ainsi pas traduit, faute d'accord avec l'Assemblée nationale sur ce point, par la modification législative souhaitée². Plus fondamentalement, le législateur ne dispose que d'une capacité d'appréciation limitée sur ces cas concrets et il est problématique qu'il lui revienne systématiquement de trancher des cas litigieux pour lesquels il ne dispose pas d'un niveau adéquat d'information.

2. Favoriser la création de communes nouvelles dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales

Au regard des difficultés évoquées, votre commission a ainsi décidé par un **amendement COM-168** de notre collègue Loïc Hervé d'**assouplir la procédure de modification des limites territoriales des départements ou régions lorsqu'est envisagée la création d'une commune nouvelle** dont le territoire serait « *à cheval* » sur plusieurs d'entre eux.

Naturellement, **le Gouvernement serait toujours tenu de recueillir l'avis des conseils départementaux et régionaux concernés.** À l'inverse de la situation actuelle, une délibération d'un seul conseil départemental ou régional ne serait néanmoins plus à même de bloquer le processus de création de la commune nouvelle. Le dispositif proposé **supprimerait le « droit de veto »** dont disposent en pratique les conseils régionaux et départementaux concernés.

Ce dispositif ne présente pas de risque constitutionnel, en particulier au regard du principe de libre administration prévu à l'article 72 de la constitution. Premièrement, le maintien de l'impossibilité, pour des

¹ Article 12 de la proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires adoptée en première lecture par le Sénat le 11 décembre 2018.

² Introduit par le Sénat en première lecture, par l'adoption en séance publique d'un amendement de nos collègues Daniel Laurent et Bernard Lalande, l'article 12 de la proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires poursuivait cette fin. L'Assemblée nationale a cependant adopté en première lecture, en commission, un amendement de suppression de sa rapporteure, au motif que « cette décision ne semble pas faire l'objet d'un consensus localement ». Pour mémoire, votre commission avait regretté ce choix mais l'avait accepté par souci de compromis.

communes l'ayant décidé à l'unanimité, de créer une commune nouvelle entre précisément en contradiction avec le principe de leur libre administration et il convient donc d'y mettre un terme.

Deuxièmement, la procédure proposée accorde certes au pouvoir réglementaire la possibilité de modifier le territoire d'une collectivité territoriale malgré son opposition, mais **ces modifications porteront sur un nombre très limité de cas** et le dispositif proposé entoure cette procédure de **garanties suffisantes**¹.

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

¹ Pour rappel, l'unique occurrence dans la Constitution de la modification des limites des collectivités territoriales à son article 72-1 se borne à la consultation des électeurs concernés : « La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi ». Il pourrait être considéré sur ce fondement que le constituant n'a pas entendu entourer la modification des limites territoriales d'une collectivité d'autres garanties que celles fixées par le législateur, à condition que celles-ci soient jugées suffisantes.

TITRE II

LIBERTÉS LOCALES : RENFORCER LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE

Article 12

(art. L. 123-4 et L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation)

Renforcement des prérogatives de police spéciale du maire pour les immeubles et installations à risques

L'article 12 du projet de loi a pour objet de renforcer l'effectivité des pouvoirs de police dévolus au maire à l'égard des établissements et installations à risques.

1. Garantir l'effectivité des pouvoirs de police du maire s'agissant des établissements recevant du public

1.1. Les établissements recevant du public sont soumis à une réglementation de sécurité spécifique, définie, au niveau national, par le ministère de l'intérieur

La protection des établissements recevant du public contre les risques d'incendie et de panique relève d'une **police spéciale** dont les conditions de mise en œuvre sont définies par le code de la construction et de l'habitation¹.

Sont concernés par ces dispositions l'ensemble des bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels soit des personnes sont admises, librement ou moyennant une rétribution, soit sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non².

Les établissements recevant du public sont soumis à une **réglementation générale**, définie par le ministre de l'intérieur dans un règlement de sécurité, pris après avis de la commission centrale de sécurité³.

Cette réglementation impose le respect d'un certain nombre de **prescriptions**, pour la plupart de nature technique, concernant par exemple les modalités d'évacuation⁴, les matériaux et éléments de construction employés⁵, les sorties et dégagements⁶, l'éclairage⁷ ou les dispositifs d'alerte⁸. Peuvent s'ajouter à ces prescriptions générales des prescriptions

¹ Articles L. 123-1 à L. 123-4 et R. 123-1 à R. 123-55 du code de la construction et de l'habitation et dispositions réglementaires prises pour leur application.

² Art. R. 123-2 du même code.

³ Art. R. 123-12 du même code.

⁴ Art. R. 123-4 du même code.

⁵ Art. R. 123-5 du même code.

⁶ Art. R. 123-7 du même code.

⁷ Art. R. 123-8 du même code.

⁸ Art. R. 123-11 du même code.

particulières à chaque catégorie d'établissements, en fonction de la nature de leur exploitation ou selon l'effectif du public et du personnel qu'ils accueillent.

Ces prescriptions sont opposables aux propriétaires et exploitants, tant au moment de la construction des établissements concernés qu'au cours de leur exploitation.

1.2. Le contrôle et l'exécution de la réglementation de sécurité applicable aux ERP relève, à titre principal, du maire

S'il appartient au ministre de l'intérieur de définir la réglementation générale applicable aux établissements recevant du public, le maire est compétent, à titre principal¹, pour en assurer l'exécution sur le territoire de sa commune.

Il dispose, à cette fin, d'un certain nombre de **prérogatives de police**.

Il est, tout d'abord, l'autorité compétente pour délivrer, après avis de la commission de sécurité² territoriale, **l'autorisation d'ouverture des établissements recevant du public**. Il peut définir, dans ce cadre, à l'encontre de certains établissements, des prescriptions exceptionnelles qui aggravent ou, à l'inverse, atténuent les dispositions arrêtées au niveau national³.

Outre les vérifications réalisées lors des phases de construction ou d'aménagement des établissements⁴, il peut également diligenter, auprès des établissements recevant du public de leur ressort territorial, des **contrôles périodiques ou inopinés destinés à vérifier l'observation des dispositions réglementaires**. Ces contrôles sont réalisés par la commission de sécurité compétente⁵.

¹ En vertu de l'article R. 123-28 du code de la construction et de l'habitation, les prérogatives de police exercées par le maire à l'encontre des établissements recevant du public peuvent, dans certains cas, être exercées par le préfet. Celui-ci peut ainsi prendre des mesures relatives à la sécurité de ces établissements :

- soit lorsque ces mesures sont applicables à plusieurs communes du département ;
- soit à l'égard des établissements d'une seule commune ou à l'égard d'un seul établissement, en lieu et place du maire, lorsque celui-ci n'a pas pris les mesures nécessaires et après mise en demeure restée sans effet.

² Les attributions de la commission de sécurité sont assurées par la commission consultative départementale de la protection civile.

³ Art. R. 123-13 du code de la construction et de l'habitation.

⁴ Les articles R. 132-35 et R. 123-45 du code de la construction et de l'habitation prévoient que la commission départementale de la protection civile est chargée, d'une part, « d'examiner les projets de construction, d'extension, d'aménagement et de transformation des établissements » recevant du public, et, d'autre part, de « procéder aux visites de réception » de ces établissements et de « donner son avis sur la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux d'achèvement ».

⁵ Art. R. 123-35 du même code.

Lorsque, à l'issue d'un contrôle, il est établi qu'un établissement exploité est en infraction à la réglementation de sécurité, le maire peut, par arrêté motivé pris après avis de la commission de sécurité, ordonner, après mise en demeure de réaliser les aménagements ou les travaux nécessaires prescrits par la commission de sécurité, sa **fermeture administrative** jusqu'à la réalisation desdits travaux¹. Le fait pour le propriétaire ou l'exploitant de ne pas procéder à la fermeture de l'établissement est **puni de 3 750 euros d'amende**.

Dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, des **pouvoirs plus étendus** ont été confiés au maire, mais uniquement à l'encontre des **établissements à usage total ou partiel d'hébergement**, c'est-à-dire des « hôtels meublés ». En cas de mise en demeure non suivie d'effet, le maire peut ainsi² :

- faire procéder d'office, aux frais de l'exploitant ou du propriétaire de l'établissement, aux travaux nécessaires pour mettre fin à la situation d'insécurité ;

- prononcer une interdiction temporaire d'habiter ou d'utiliser les lieux jusqu'à l'achèvement desdits travaux ;

- astreindre l'exploitant et le propriétaire de l'établissement au paiement au versement d'une somme maximale de 1 000 euros par jour de retard, qui peut être modulée en fonction de l'ampleur des travaux prescrits et des conséquences de leur non-exécution.

1.3. Le renforcement des pouvoirs de police spéciale du maire apparaît souhaitable, sous réserve de quelques ajustements

L'article 12 du projet de loi tend à renforcer les pouvoirs de police du maire et, le cas échéant, du préfet, en cas de non-respect, par l'exploitant ou le propriétaire, d'un arrêté lui imposant la fermeture de son établissement en infraction avec les règles de sécurité qui s'imposent à lui.

Il complète ainsi les dispositions de l'article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation afin de leur conférer la possibilité :

- d'une part, de **prononcer des astreintes** à l'encontre de l'exploitant ou du propriétaire qui ne respecterait pas un arrêté de fermeture.

L'astreinte, dont le montant est fixé à **500 euros maximum par jour**, serait **susceptible d'être modulée** en fonction de la nature de l'infraction aux règles de sécurité et des conséquences de la non-exécution. Elle s'appliquerait à compter du lendemain de la date de fermeture fixée par l'arrêté et jusqu'à la fermeture effective de l'établissement.

¹ Art. L. 123-4 et R. 123-52 du code de la construction et de l'habitation.

² Art. L. 123-3 du même code.

Les conditions de son recouvrement seraient identiques à celles prévues pour l'astreinte prévue par l'article L. 123-3 du même code pour les établissements à usage d'hébergement, à savoir un recouvrement trimestriel par le maire, au bénéfice de la commune, ou, à défaut, par l'État ;

- d'autre part, de **faire procéder d'office à la fermeture de l'établissement**, aux frais du propriétaire ou de l'exploitant. Selon l'étude d'impact du projet de loi, cette mesure de fermeture d'office pourra prendre la forme soit d'une mise sous scellés de l'établissement, soit de la mise en place d'obstacles destinés à empêcher l'accès à l'établissement.

La police spéciale des établissements recevant du public : droit actuel et modifications apportées par le projet de loi



Source : commission des lois du Sénat.

Dès lors qu'il poursuit un objectif de préservation, voire de rétablissement, de l'ordre public, **le renforcement des prérogatives de police du maire afin de faire respecter la réglementation sur les risques incendie est apparu pertinent à votre commission**. Il est en effet essentiel de conférer au maire les moyens de garantir la bonne exécution des arrêtés qu'il édicte, comme cela est le cas pour d'autres polices spéciales, par exemple en matière de protection de l'environnement¹ ou d'affichage public².

Votre commission a néanmoins jugé **souhaitable d'apporter plusieurs ajustements** à la rédaction proposée par le Gouvernement.

De manière à garantir la proportionnalité de ce nouveau pouvoir de police administrative, elle a tout d'abord jugé nécessaire de **mieux articuler le montant de l'astreinte journalière avec celui de l'amende pénale**. Si ces deux mesures, l'une pénale, l'autre administrative, poursuivent des finalités différentes, il n'en demeure pas moins que le fait, pour un maire, d'appliquer des astreintes dont le montant dépasserait, en quelques jours, celui de l'amende pénale pourrait être jugé disproportionné par rapport aux manquements constatés.

À l'instar des dispositifs d'astreinte administrative existants³, votre commission a donc, par l'adoption de l'**amendement COM-600**, précisé que le montant total de l'astreinte susceptible d'être recouvrée ne saurait dépasser le montant maximal de l'amende encourue pour l'infraction pénale constatée.

De manière à ne pas réduire excessivement l'efficacité de la mesure d'astreinte par l'introduction d'un tel plafond, votre commission a, dans le même temps, **augmenté de 3 750 à 10 000 euros le montant maximal de l'amende pénale encourue** par tout propriétaire d'un établissement recevant du public ne se conformant pas à un arrêté de fermeture administrative. Ainsi, un maire aurait la possibilité de prononcer 15 jours minimum d'astreinte journalière avant d'atteindre le montant de l'amende pénale.

Cette augmentation du montant de l'amende pénale n'apparaît pas contraire au principe à valeur constitutionnelle de proportionnalité des peines. Par rapport à d'autres peines encourues pour des infractions de même nature, votre commission observe en effet que la peine prévue en cas de non-respect d'un arrêté de fermeture est peu élevée au regard de la gravité des conséquences potentielles d'une telle infraction. Elle note, à titre de comparaison, que le fait de ne pas se conformer à une mesure de fermeture d'un débit de boissons en infraction à la réglementation en vigueur est puni de deux mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende,

¹ Art. L. 541-3 du code de l'environnement.

² Art. L. 581-30 du code de l'environnement.

³ Ce plafond est par exemple prévu pour les astreintes prononcées en application de l'article L. 541-3 du code de l'environnement en cas d'infraction à la législation et à la réglementation applicables en matière de gestion des déchets.

alors même que les risques en termes de sécurité publique sont moindres qu'en cas de manquement à la réglementation de prévention des risques d'incendie.

Votre commission a également adopté un **amendement COM-599** de ses rapporteurs qui **précise et sécurise la procédure de fermeture des établissements recevant du public et la mise en œuvre des mesures de police associées.**

Outre plusieurs améliorations rédactionnelles, elle a ainsi jugé nécessaire de **clarifier les conditions dans lesquelles l'arrêté de fermeture d'un établissement recevant du public peut être prononcé.** Lorsqu'il est amené à apprécier la légalité d'un arrêté de fermeture, le juge administratif exige que l'exploitant ou le propriétaire de l'établissement concerné ait été préalablement mis en demeure de réaliser les aménagements ou travaux requis par la commission de sécurité¹. Cette exigence ne figure actuellement pas dans la loi. Afin de rendre la procédure applicable plus lisible et explicite, il apparaît donc pertinent de préciser cette exigence, qui constitue une garantie essentielle pour assurer le caractère contradictoire de la procédure.

De la même manière, elle a précisé que la fermeture d'office d'un établissement recevant du public ne pourrait intervenir **qu'en cas d'inexécution spontanée et après mise en demeure du propriétaire ou de l'exploitant demeurée infructueuse.** Ces conditions, prévues pour toutes les procédures d'exécution forcée d'actes administratifs, sont nécessaires pour permettre à la personne concernée de présenter ses observations.

L'amendement complète enfin **les circonstances justifiant qu'il soit mis fin à la mesure d'astreinte journalière.** Celle-ci pourra ainsi prendre fin non seulement à compter de la fermeture effective de l'établissement concerné comme le prévoit le texte du Gouvernement, mais également à compter de l'exécution complète des travaux de mise en conformité requis. Il s'agit de couvrir les situations dans lesquelles l'exploitant d'un établissement réaliserait les travaux de mise en conformité avant de procéder à la fermeture de son établissement.

2. Élargir les pouvoirs de police du maire à l'encontre des immeubles menaçant ruine

Le II de l'article 12 du projet de loi tend à renforcer, dans la même logique, les prérogatives de police du maire à l'encontre des immeubles menaçant ruine.

¹ CAA de Bordeaux, 3^{ème} chambre, 3 décembre 2016.

2.1. Les prérogatives du maire à l'encontre des immeubles menaçant ruine ont récemment été renforcées pour mieux lutter contre les logements insalubres

En vertu de l'article L. 2213-24 du code général des collectivités territoriales, le maire est compétent pour prendre les mesures de police à l'encontre des immeubles menaçant ruine et constituant un danger pour la sécurité publique.

Il peut ainsi prescrire, par l'édition d'un arrêté de péril pris à l'issue d'une procédure contradictoire, au propriétaire d'un immeuble menaçant ruine d'effectuer les travaux de réparation ou de démolition nécessaires pour mettre fin au danger, dans un délai qu'il fixe¹.

À défaut de réalisation des mesures prescrites par l'arrêté de péril, le maire procède, après mise en demeure restée sans effet, à l'exécution d'office des travaux, voire à la démolition de l'immeuble, aux frais du propriétaire.

De manière à renforcer la lutte contre l'habitat indigne, **le législateur a récemment complété cette procédure par la création d'une procédure d'astreinte.**

Lorsque le bâtiment menaçant ruine est à **usage d'habitation principale**, il est désormais prévu, en sus de la procédure d'exécution d'office, que le propriétaire soit redevable, en cas de non-exécution des travaux qui lui sont prescrits, d'une astreinte d'un montant maximal de 1 000 euros par jour de retard². Initialement facultative, cette astreinte a été récemment **rendue systématique** par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et numérique, dite « loi *ELAN* ».

La procédure d'astreinte financière applicable aux propriétaires d'immeubles menaçant ruine à usage d'habitation (art. L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation)

L'astreinte financière dont est redevable, en application de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation, tout propriétaire n'exécutant pas les mesures prescrites dans un arrêté de péril, est **prononcée par arrêté du maire**.

Elle court à compter de la notification de l'arrêté et jusqu'à la complète exécution des travaux prescrits.

Son montant, d'un **maximum de 1 000 euros par jour**, peut être modulé en tenant compte des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution. Le total des sommes susceptibles d'être exigées du propriétaire est par ailleurs **plafonné** : il ne peut dépasser le montant de l'amende pénale encourue par le même propriétaire en cas de refus délibéré et sans motif légitime d'exécuter les travaux prescrits par un arrêté de péril.

¹ Art. L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation.

² Cette procédure d'astreinte a été créée par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové, dite loi « ALUR ».

L'astreinte est recouvrée par le maire, ou, le cas échéant, par le président de l'établissement public de coopération intercommunale, si celui-ci s'est vu transférer la compétence habitation. À défaut, l'astreinte peut être recouvrée par l'État et versée au budget de l'Agence nationale de l'habitat.

2.2. L'extension de la mesure d'astreinte à l'ensemble des immeubles menaçant ruine devrait garantir une plus grande effectivité des mesures de police

L'article 12 du projet de loi modifie l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation afin d'étendre cette mesure d'astreinte financière à l'ensemble des immeubles menaçant ruine, et non pas seulement aux bâtiments à usage d'habitation. Seraient par exemple concernés les bâtiments de bureaux ou encore les garages.

Comme le relève l'étude d'impact du projet de loi, l'objectif est de **favoriser l'exécution spontanée des arrêtés de péril** pris par le maire, et de **réduire ainsi les procédures d'exécution forcée**, qui sont à la fois complexes et coûteuses à mettre en œuvre.

Les conditions de l'astreinte seraient identiques à celles prévues pour les immeubles à usage d'habitation, le projet de loi procédant à une simple extension de la procédure qui leur est applicable.

Votre commission a **approuvé cette évolution, de nature tant à renforcer l'efficacité des mesures de police spéciale mises en œuvre par le maire qu'à réduire les risques pour les usagers.**

Elle a toutefois jugé nécessaire **d'adapter le montant maximal de l'astreinte journalière** prévue par le projet de loi. Aucune distinction n'est faite, dans le texte, entre les bâtiments à usage d'habitation et ceux qui ne le sont pas. Or, dès lors que la non-exécution des mesures de travaux prescrites n'emportent pas les mêmes conséquences selon qu'elles concernent ou non un logement, il est apparu nécessaire à votre commission d'introduire une gradation entre ces deux catégories d'immeubles. Par l'adoption d'un **amendement COM-601** de ses rapporteurs, elle a donc **abaissé de 1 000 à 500 euros le montant maximal de l'astreinte applicable aux immeubles menaçant ruine qui ne sont pas à usage d'habitation.**

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

Article 13

(art. L. 3332-15 du code de la santé publique ; art. L. 332-1 du code de la sécurité intérieure)

Nouvelle répartition des compétences du préfet et du maire pour la fermeture des débits de boissons

L'article 13 du projet de loi introduit une possibilité de transfert au maire du pouvoir de procéder à la fermeture administrative des débits de boissons.

1. La police des débits de boissons : une compétence partagée entre le préfet et le maire

1.1. *Si la réglementation applicable aux débits de boissons et les décisions individuelles d'exploitation relèvent de l'action complémentaire du préfet et du maire...*

L'exploitation des débits de boissons fait l'objet d'une réglementation spécifique, dont la définition et l'application relèvent tant du préfet que du maire, dans le cadre de leurs pouvoirs de police respectifs.

Il revient au **préfet**, au titre de sa compétence de police générale¹, de **réglementer, par arrêté**, sur le territoire de son département, **les conditions générales d'exploitation des débits de boissons**.

Il fixe, dans ce cadre, les horaires d'ouverture et de fermeture de ces établissements, les éventuels régimes de dérogation applicables² ainsi que les obligations imposées aux exploitants, par exemple en matière de lutte contre le bruit ou contre l'ivresse publique. Il peut également délimiter des zones de protection autour de certains édifices et établissements, au sein desquelles l'installation de débits de boissons est interdite³.

Le **maire** est quant à lui **chargé, sur le territoire de sa commune, de l'application et, le cas échéant, de l'adaptation de cette réglementation générale** applicable aux débits de boissons.

Au titre de ses pouvoirs de police générale, il peut tout d'abord, **en raison de circonstances locales particulières, prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour prévenir les atteintes à l'ordre public**.

Il lui est ainsi possible d'aggraver les termes de l'arrêté préfectoral fixant les heures d'ouverture des établissements, en fixant des heures d'ouverture moins tardives, d'interdire la vente de boissons alcooliques

¹ Cette compétence générale se fonde sur l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, qui lui permet d'édicter toute mesure relative à l'ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique dont le champ d'application excède le territoire de la commune.

² Des régimes de dérogation peuvent par exemple être justifiés pour les divertissements ou les spectacles ou encore pour des événements exceptionnels, de type foires ou fêtes.

³ Art. L. 3335-1 du code général des collectivités territoriales.

pendant certains créneaux horaires ou la consommation d'alcool à certaines heures et à l'intérieur d'un périmètre géographique défini.

En outre, le maire est également autorisé, en vertu de l'article 95 de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital, à « **fixer par arrêté une plage horaire, qui ne peut être établie en deçà de 20 heures et au-delà de 8 heures, durant laquelle la vente à emporter des boissons alcooliques sur le territoire de sa commune est interdite** ».

Enfin, au titre de la police spéciale des débits de boissons, le maire est compétent, sous l'autorité du préfet, pour **recevoir les déclarations d'ouverture ou de mutation des débits de boissons**¹, pour autoriser l'établissement de débits de boissons temporaires dans le cadre de foires, de ventes ou de fêtes publiques² ainsi que pour accorder des dérogations temporaires à l'interdiction de vente d'alcool dans les établissements sportifs³.

1.2. ... le préfet est compétent, à titre principal, pour ordonner la fermeture administrative des débits de boissons

Le préfet est l'autorité de police compétente pour prononcer la fermeture administrative des débits de boissons.

En vertu des dispositions de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique, il peut ainsi ordonner la fermeture d'un débit de boissons dans trois cas :

1° à la suite d'infractions aux lois et règlements relatifs aux débits de boissons (non-respect des horaires de fermeture, délivrance de boissons alcoolisées à une personne manifestement ivre ou mineurs, non-respect de la catégorie de licence, etc.), pour une **durée de 6 mois**. Dans cette hypothèse, la fermeture doit être précédée d'une procédure préalable d'avertissement ;

2° en cas de trouble à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques, pour une durée de deux mois ;

3° en raison de la commission d'actes délictueux ou criminels au sein de l'établissement, pour une durée de six mois.

Le préfet bénéficie par ailleurs de la possibilité, en application de l'article L. 332-1 du code de la sécurité intérieure, d'ordonner la fermeture, pour une durée maximale de trois mois, des **établissements fixes ou mobiles de vente à emporter de boissons alcoolisées** « dont l'activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics ».

À titre subsidiaire, le ministre de l'intérieur est autorisé, en complément ou en substitution du préfet, à prendre des mesures de fermeture de débits de boissons, pour une durée maximale d'un an. Cette

¹ Art. L. 3332-3 à L. 3332-4-1 du code de la santé publique.

² Art. L. 3334-2 du code de la santé publique.

³ Art. L. 3335-4 du code de la santé publique.

faculté, en pratique réservée aux situations les plus graves, ne peut toutefois être mise en œuvre que pour deux motifs : d'une part, en cas d'infractions aux lois et règlements applicables aux débits de boissons ; d'autre part, en cas de commission, dans un débit de boissons, d'actes délictueux ou criminels¹.

Quant au maire, s'il peut, sur le plan théorique, au titre de ses pouvoirs de police générale, procéder à la fermeture administrative d'un débit de boissons qui provoquerait des troubles à la sécurité ou à la tranquillité publiques, il s'en remet, dans la pratique, le plus souvent au préfet, de sorte qu'un nombre réduit de mesures de fermeture sont prononcées par lui.

2. Le transfert facultatif du pouvoir de fermeture des débits de boissons aux maires

L'article 13 du projet de loi ouvre la possibilité de **déléguer au maire le pouvoir de fermeture** des débits de boissons à consommer sur place ainsi que des établissements de vente de boissons alcoolisées à emporter. Il modifie, à cet effet, les articles L. 3332-15 du code de la santé publique et L. 332-1 du code de la sécurité intérieure.

Il s'agit, selon l'étude d'impact du projet de loi, de **conforter le pouvoir de police du maire à l'encontre des débits de boissons**. Alors même qu'il est le garant, au niveau local, du respect de l'ordre public, il apparaît en pratique souvent impuissant, faute de prérogatives plus coercitives, pour répondre aux troubles constatés sur le territoire de sa commune.

Le transfert de compétences envisagé par le projet de loi ne serait toutefois pas généralisé.

Il est prévu qu'il soit **facultatif** et décidé, à la demande du maire, par arrêté du préfet, au vu des circonstances locales. De manière incidente, il pourrait être mis fin à ce transfert à tout moment, soit à la demande du maire, soit à l'initiative du préfet.

Par ailleurs, **le maire n'aurait pas vocation à se substituer totalement au préfet**. Il ne serait en effet susceptible de procéder à des fermetures que dans deux cas :

- d'une part, à l'encontre des débits de boissons pour des motifs d'ordre public ;
- d'autre part, à l'encontre d'établissements de vente de boissons alcoolisées à emporter, dans les conditions fixées à l'article L. 332-1 du code de la sécurité intérieure.

¹ Art. L. 3332-16 du code de la santé publique.

En cas de transfert de compétences, le préfet, et, le cas échéant, le ministre de l'intérieur, demeurerait donc les seules autorités compétentes pour prononcer des fermetures en cas d'infractions aux lois et règlements applicables aux débits de boissons ou en cas de commission d'actes délictueux ou criminels, motifs qui, selon l'étude d'impact du projet de loi, « sont éloignés des missions traditionnelles du maire et pourraient exposer les élus locaux à des difficultés pratiques et à des risques de contentieux importants ».

Par ailleurs, aux termes de l'article 13 du projet de loi, le préfet conserverait, comme dans le cadre de la plupart des polices administratives spéciales, un **pouvoir de substitution du maire en cas de carence de ce dernier**. Il aurait, à ce titre, la possibilité d'ordonner une fermeture d'établissement à la suite d'une mise en demeure du maire restée sans résultat.

Enfin, l'article 13 du projet de loi prévoit que, comme pour l'émission des récépissés de déclarations d'ouverture des débits de boissons, **le maire n'agirait pas au titre de la commune, mais au nom de l'État**. Cette précision emporte deux conséquences : d'une part, le contrôle hiérarchique du préfet sur l'ensemble des actes pris par le maire ; d'autre part, l'engagement de la responsabilité de l'État en cas de faute du maire. Ce faisant, le Gouvernement entend maintenir un contrôle du préfet sur l'application de la police spéciale des débits de boissons et garantir une certaine homogénéité dans son application.

Au cours de leurs auditions, vos rapporteurs ont pu constater que le principe d'une délégation aux maires du pouvoir de fermeture administrative des débits de boissons emportait **l'approbation de la plupart des intéressés, élus locaux comme autorités de l'État**.

Certaines personnes auditionnées se sont néanmoins interrogées sur la pertinence de procéder à une délégation facultative, plutôt que générale, eu égard à l'enchevêtrement des compétences que cela induirait au niveau territorial. Cependant, de l'avis de votre commission, l'exercice de cette compétence pourrait se révéler complexe à mettre en œuvre pour certaines communes, notamment les plus petites. Aussi a-t-elle estimé **souhaitable de maintenir le principe d'une délégation facultative**.

Elle a néanmoins jugé nécessaire d'apporter plusieurs modifications au texte du Gouvernement.

Considérant la rédaction proposée imprécise, elle a, par l'adoption d'un **amendement COM-603** de ses rapporteurs, spécifié que le préfet, saisi d'une demande de transfert par un maire, ne serait pas en situation de compétence liée mais disposerait d'un **pouvoir d'appréciation pour décider ou non de la délégation de la compétence de fermeture administrative**. Il apparaît en effet essentiel que le préfet puisse juger, en fonction des circonstances locales, de la pertinence des demandes de transfert qui lui seront adressées par des maires.

Par ailleurs, votre commission a par le même **amendement COM-603** de ses rapporteurs, prévu une **transmission obligatoire des arrêtés de fermeture des débits de boissons au préfet, dans un délai de quinze jours**. Dans la mesure où le maire agirait pour le compte de l'État, ses arrêtés de fermeture ne feraient en effet pas l'objet d'une transmission systématique en vertu des dispositions des articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales.

Or la bonne information du préfet sur l'exercice par le maire de ses pouvoirs de police apparaît nécessaire pour assurer une parfaite coordination de l'action de ces deux autorités de police. Qui plus est, il est souhaitable que le préfet puisse exercer un contrôle sur l'action du maire qui, lorsqu'il agit au nom de l'État, engage la responsabilité de ce dernier.

3. Étendre les possibilités de transfert de compétence aux établissements diffusant de la musique

L'article L. 333-1 du code de la sécurité intérieure autorise le préfet du département et, à Paris, le préfet de police à fermer administrativement, pour une durée maximale de trois mois, les établissements diffusant de la musique, « *dont l'activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics* ».

Suivant la même logique que celle adoptée par le Gouvernement s'agissant des débits de boissons, votre commission a souhaité ouvrir, dans **les mêmes conditions, la possibilité de transférer au maire ce pouvoir de fermeture des établissements diffusant de la musique**. Elle a, par l'adoption d'un **amendement COM-603** de ses rapporteurs, complété en ce sens l'article 13 du projet de loi.

4. Rendre plus lisibles les dispositions législatives relatives aux pouvoirs de police du maire

L'article 95 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, a introduit la possibilité pour le maire d'interdire par arrêté la vente à emporter de boissons alcooliques sur le territoire de sa commune, entre 20 heures et 8 heures.

De manière à renforcer la lisibilité des dispositions relatives aux pouvoirs de police du maire, votre commission a adopté un **amendement COM-27** de M. Jean-Pierre Grand qui codifie cette disposition au sein du code général des collectivités territoriales.

Votre commission a adopté l'article 13 **ainsi modifié**.

Article 14

(art. L. 481-1, L. 481-2 et L. 481-3 [nouveaux] du code de l'urbanisme)

Mesures administratives renforçant l'application du droit de l'urbanisme

L'article 14 tend à créer une procédure de **mise en demeure, éventuellement assortie d'une astreinte**, permettant aux maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'assurer une meilleure effectivité de leurs décisions en matière d'urbanisme.

1. Le droit en vigueur : une réponse exclusivement pénale aux infractions en matière d'urbanisme

Le droit de l'urbanisme souffre selon les élus d'une **effectivité insuffisante**¹. Or, les infractions en la matière sont exclusivement sanctionnées par la voie pénale, au terme d'une procédure judiciaire parfois longue.

Cette préférence historique pour une procédure pénale répond à des impératifs légitimes : les questions d'urbanisme touchent aux droits associés à la propriété et au domicile, qui relèvent de la compétence de l'autorité judiciaire. Ces droits justifient donc une réponse de nature pénale, d'autant plus légitime lorsqu'il s'agit d'atteintes d'une particulière gravité pouvant faire l'objet de décisions de démolition partielle ou totale affectant définitivement le patrimoine. Cependant, leur garantie effective se heurte à la charge excessive que représente ce contentieux pour la justice pénale et se révèle peu adapté au traitement d'irrégularités d'une moindre gravité. **Ces atteintes au droit restent ainsi souvent impunies**, ce qui nuit non seulement à la crédibilité du droit de l'urbanisme mais également à la motivation de tous ceux qui ont pour mission de le faire respecter, à commencer par les élus communaux.

Cette mauvaise application du droit de l'urbanisme présente de surcroît l'inconvénient de créer un **décalage difficilement compréhensible** pour les administrés entre, d'une part, la compétence en matière d'urbanisme des maires et présidents d'établissement publics de coopération intercommunale (EPCI), particulièrement symbolique de l'administration communale ou intercommunale pour les administrés et, d'autre part, des moyens d'application limités voire inexistants. **Les élus communaux tendent donc à porter la responsabilité de l'inexécution des décisions d'urbanisme qu'ils prennent sans disposer de moyens de les mettre en œuvre rapidement.**

¹ À titre d'illustration, sur la période 2007-2011, environ 1 800 condamnations pour infraction au code de l'urbanisme ont été prononcées chaque année par les juridictions judiciaires, dont 75% portaient sur des infractions aux dispositions relatives aux autorisations (défaut de permis de construire, méconnaissance des prescriptions fixées par celui-ci, etc.). Si ces chiffres sont à examiner avec précaution en raison de leur date, ils permettent cependant de dresser un premier panorama.

2. Le dispositif proposé : une mise en demeure, éventuellement assortie d'une astreinte

Afin d'assurer une meilleure effectivité des décisions d'urbanisme, l'article prévoit la possibilité pour les maires et les présidents d'EPCI, une fois le procès-verbal constatant l'infraction établi en vertu de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, de **mettre en demeure la personne responsable de l'infraction soit de se mettre en conformité avec la décision d'urbanisme en question, soit de déposer une demande d'autorisation (permis ou déclaration préalable selon le cas).**

La mise en demeure pourrait être assortie d'une **astreinte dont le plafond serait fixé 200 euros par jour de retard constaté dans la prise des mesures prescrites**. Les sommes versées au titre de l'astreinte sont perçues par l'institution dont l'autorité compétente a prononcé la mise en demeure (pour l'essentiel, le maire ou le président de l'EPCI). Lorsque l'État est l'autorité compétente¹, les sommes seraient versées à la commune sur le territoire de laquelle l'infraction aurait été constatée. Pour mémoire, les mises en demeure et les astreintes ne constituent pas des sanctions administratives selon une jurisprudence désormais établie du Conseil constitutionnel² : **leur constitutionnalité ne pose pas de difficulté au regard du principe *ne bis in idem* et de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.**

Le dispositif proposé par l'article présenterait un double avantage : il garantirait une meilleure effectivité du droit de l'urbanisme tout en dotant les maires et présidents d'EPCI de pouvoirs renforcés, directement liés à leurs compétences en matière d'urbanisme.

3. La position de votre commission : garantir l'efficacité des mesures prévues et instaurer une consignation

3.1. Garantir l'efficacité du dispositif proposé

Le plafond de l'astreinte ne paraît pas suffisamment élevé pour être dissuasif. Comme le relève l'étude d'impact, le plafond de 200 euros conduirait à des montants d'astreinte « *modestes au regard de la valeur des biens immobiliers pouvant être constitués en infraction* ». En l'état, il empêcherait les autorités compétentes de proportionner l'astreinte à la gravité de l'infraction dans les cas les plus sérieux. Vos rapporteurs ont d'abord envisagé de moduler le montant de l'astreinte en fonction de la surface en cause³, mais

¹ Ces cas spécifiques sont listés à l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme.

² Décision n° 2019-783 QPC du 17 mai 2019. Pour rappel, les éléments pris en compte par le Conseil constitutionnel dans son appréciation sont les suivants : i) la proportionnalité du cumul des sanctions ; ii) l'existence de poursuites non similaires, notamment lorsque « ces deux répressions peuvent aboutir au prononcé de sanctions de nature différente » ; iii) la complémentarité des poursuites.

³ La proposition de loi n° 606 (2018-2019) de notre collègue Alain Richard tendant à améliorer l'application du droit de l'urbanisme prévoyait de plafonner l'astreinte à 100 euros par jour et par mètre carré de surface bâtie.

cette option ne leur a pas semblé optimale : couvrir l'ensemble des infractions d'urbanisme aurait nécessité un dispositif législatif excessivement détaillé et cette option aurait pu conduire, en raison de sa complexité d'application pour les élus (en particulier pour des maires ne disposant pas toujours de services municipaux suffisants pour calculer précisément les surfaces en cause), à un risque contentieux accru.

La commission a donc préféré retenir, à l'initiative de vos rapporteurs et de notre collègue Éric Kerrouche (**amendements COM-607 et COM-281**), **un dispositif** s'inscrivant au contraire dans l'esprit de simplification présidant à l'élaboration de ce texte et permettant de mettre à la disposition des élus un outil prêt à l'emploi. **Il consiste à porter le plafond de l'astreinte à 500 euros par jour**, ce qui permettrait aux élus de prononcer des astreintes nettement plus dissuasives lorsque les infractions en cause sont d'une particulière gravité.

Plusieurs mesures adoptées par votre commission visent par ailleurs à **sécuriser le régime juridique proposé par le Gouvernement**. Premièrement, il est nécessaire de rappeler que le maire est tenu de moduler le montant d'une astreinte en tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution de la mise en demeure (**amendement COM-608** de vos rapporteurs). Cette disposition tend à rapprocher la mesure proposée du droit existant en matière d'astreintes, notamment en matière de lutte contre l'habitat insalubre¹. Il a également semblé nécessaire à votre commission de **préciser explicitement que la mise en demeure prononcée par le maire ou le président de l'EPCI peut prévoir la suspension des travaux en infraction** (**amendement COM-606** de vos rapporteurs).

Afin de **garantir la proportionnalité** des mesures mises à disposition des maires et présidents d'EPCI, **il a également semblé nécessaire à votre commission de plafonner le montant global des sommes perçues au titre de l'astreinte**. Les montants globaux d'astreinte sont généralement plafonnés par le montant maximal de l'amende pénale associée. Dans le cas d'espèce, le plafond de l'amende pénale est soit très élevé (300 000 euros), soit indexé sur la surface des travaux en cause (6 000 euros par mètre carré de surface bâtie lorsqu'il s'agit de la construction d'une surface de plancher)². Or, le plafond

¹ Articles L. 123-3 ou L. 129-2 du code de la construction et de l'habitat ou article L. 1331-29-1 du code de la santé publique.

² L'article L. 480-4 du code de l'urbanisme dispose ainsi : « Le fait d'exécuter des travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5 en méconnaissance des obligations imposées par les titres I^{er} à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable est puni d'une amende comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit, dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6 000 euros par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L. 430-2, soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 euros. »

du montant de l'astreinte retenu n'est pas modulé en fonction de la surface bâtie, précisément pour garantir l'applicabilité du dispositif même dans de petites communes (*cf. supra*). La surface des travaux en cause déterminerait donc le plafond du montant global des sommes perçues par l'astreinte mais pas son montant journalier.

Par cohérence et pour rendre le dispositif plus lisible, **votre commission a fixé, par l'adoption d'un amendement COM-609 de vos rapporteurs, un plafond numéraire équivalent à 50 jours d'astreinte à son montant journalier maximal, soit 25 000 euros**. Une telle disposition est conforme à ce qui est pratiqué dans d'autres domaines législatifs, comme la lutte contre l'habitat insalubre : à titre d'exemple, l'article L. 1331-29-1 du code de la santé publique, qui prévoit une astreinte plafonnée de 1 000 € par jour, limite le montant total des sommes perçues à 50 000 €, par référence au I de l'article L. 1337-4 du même code.

Enfin, votre commission a adopté par **l'amendement COM-604** des modifications rédactionnelles de l'article.

3.2. Prolonger le dispositif d'une mesure de consignation

À l'inverse de ce qui est proposé à l'article 15 du projet de loi, le dispositif retenu à l'article 14 en matière d'urbanisme circonscrit son objet à la création d'une procédure de mise en demeure assortie d'une astreinte. Pourtant, **d'autres mesures pourraient prolonger cette ambition**.

À titre d'illustration, de telles dispositions existent déjà en matière de droit de l'environnement : l'article L. 171-8 du code de l'environnement prévoit, en sus de la mise en demeure assortie d'une astreinte prévue à son I, diverses mesures de « *sanction* » en son II. En matière d'urbanisme, la proposition de loi déposée par notre collègue Alain Richard¹ comprenait également, au-delà d'une procédure de mise en demeure et d'astreinte similaire à celle proposée par le Gouvernement, une mesure de sanction administrative². Certaines de ces mesures peuvent cependant présenter un **risque constitutionnel non négligeable au regard du principe *ne bis in idem*** : c'est le cas des amendes administratives, dont la finalité peut être proche de celle des sanctions pénales déjà existantes et qu'il ne s'agit pas, en matière d'urbanisme, de remettre en cause.

Il a donc paru à votre commission plus judicieux de créer, par l'amendement COM-605 de vos rapporteurs, une procédure de consignation sur le modèle de ce qui peut être pratiqué en matière de protection de l'environnement. Le dispositif prévu à l'article L. 171-8 du code de l'environnement dispose que la somme mise en consignation peut être utilisée par l'autorité compétente pour financer des mesures d'exécution

¹ Proposition de loi n° 606 (2018-2019) tendant à améliorer l'application du droit de l'urbanisme, déposée par notre collègue Alain Richard le 26 juin 2019.

² Le dispositif retenu par cette proposition de loi était celui d'une amende de 1 000 euros par mètre carré de surface bâtie.

d'office. Dans un domaine comme l'urbanisme où ces mesures d'exécution d'office (potentiellement définitives) pourraient porter une atteinte excessive au droit de propriété, il a semblé préférable d'adapter cette mesure de consignation au cadre dans lequel elle s'insère tout en favorisant le dialogue entre autorité compétente et administré. **La procédure retenue contraindrait donc l'intéressé à financer les mesures de mise en conformité sans permettre à l'autorité compétente d'utiliser cette somme pour financer des mesures d'exécution d'office.** À mesure qu'il exécuterait les mesures prescrites par la mise en demeure, l'intéressé verrait la somme consignée progressivement restituée. Ce dispositif donnerait ainsi un outil supplémentaire aux maires et présidents d'EPCI tout en étant orienté vers la mise en conformité rapide des travaux méconnaissant les règles d'urbanisme.

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

Article 15

(art. L. 2212-2-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)
Attribution au maire du pouvoir de dresser des amendes administratives

L'article 15 du projet de loi tend à autoriser le maire à prononcer des amendes administratives en cas de méconnaissance des arrêtés qu'il a édictés au titre de ses pouvoirs de police spéciale en matière d'occupation et d'encombrement du domaine public.

1. Les pouvoirs du maire pour prévenir les atteintes au domaine public

En l'état du droit, le maire dispose, au titre de ses pouvoirs de police générale et de certains de ses pouvoirs de police spéciale, de **plusieurs prérogatives pour assurer la conservation du domaine public et y garantir la sécurité des usagers.**

1.1. La réglementation et la gestion de l'occupation du domaine public

En vertu de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales, le maire est chargé, sous le contrôle du conseil municipal et du préfet, « *de conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits* ».

La jurisprudence déduit de ces dispositions que s'il appartient à l'autorité délibérante, en l'espèce le conseil municipal, de délibérer sur les conditions générales d'administration et de gestion des biens appartenant au domaine public et sur les opérations immobilières le concernant, **le maire est en revanche compétent pour assurer la gestion quotidienne de ce domaine**¹.

¹ Conseil d'État, 26 mai 2004, Commune de Cap-d'Ail.

Il dispose, dans ce cadre, de prérogatives de police destinées tant à garantir la sécurité, le bon ordre et la circulation qu'à préserver le domaine public et son affectation.

Il est, tout d'abord, compétent pour **délivrer les autorisations d'occupation temporaire du domaine public communal**¹, compétence qu'il exerce seul², en vertu d'une jurisprudence désormais établie.

Bien que ces autorisations soient susceptibles de concerner tout bien appartenant au domaine public³, le maire est principalement amené à faire usage de cette prérogative pour les occupations privatives du domaine public routier, qu'il s'agisse de la délivrance des **permis de stationnement**⁴, c'est-à-dire des occupations superficielles du domaine public, sans emprise au sol (les terrasses de café par exemple), ou des **permissions de voirie**, c'est-à-dire les occupations qui ont une emprise immobilière, c'est-à-dire qui supposent une pénétration dans le sous-sol dans le cadre de travaux d'infrastructure.

Au titre de son pouvoir de police du stationnement, le maire détermine par ailleurs le régime des **droits de place et de stationnement sur les halles et les marchés** et délivre les emplacements aux commerçants⁵.

La jurisprudence lui reconnaît enfin la capacité de **définir, par arrêté, la réglementation applicable à l'occupation du domaine public** et de définir les conditions auxquelles il entend subordonner la délivrance de ces autorisations⁶.

En cas de manquement à la législation ou à la réglementation relatives à la gestion du domaine public qu'il définit, le maire dispose du pouvoir de signaler l'infraction au procureur de la République aux fins d'**engagement de poursuites pénales**.

Les **infractions aux règles d'occupation du domaine public**, en particulier le fait d'empiéter ou d'occuper le domaine public ou d'y effectuer des travaux sans autorisation préalable, sont en effet répréhensibles au titre des **contraventions de voirie**, qu'il s'agisse :

1° des **contraventions dites de petite voirie**, prévues par l'article R. 116-2 du code de la voirie routière et qui concernent uniquement les atteintes au domaine public routier. Ces infractions sont punies d'une contravention de la cinquième classe, d'un montant de 1 500 euros

¹ Art. R. 2241-1 du code général des collectivités territoriales.

² Conseil d'État, 18 novembre 2015, *SCI Les II C et autres*, n° 390461.

³ La jurisprudence a par exemple reconnu la compétence du maire pour délivrer les autorisations d'occupation du domaine public maritime (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 24 mai 2018, 16BX01779) ou encore du domaine public skiable (Conseil d'État, 28 avril 2014, n° 349420).

⁴ Art. L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Art. L. 2224-18 du code général des collectivités territoriales.

⁶ Conseil d'État, 15 mars 1996, *Syndicat des artisans fabriquant de pizzas non sédentaires PACA*, n° 133080.

maximum, et peuvent donner lieu à une action en expulsion devant les juridictions judiciaires ;

Les contraventions de petite voirie

En application de l'article R. 116-2 du code de la voirie routière, sont punis par une contravention de la cinquième classe (amende de 1 500 euros maximum) :

- le fait, sans autorisation, d'empiéter sur le domaine public routier ou d'accomplir un acte portant ou de nature à porter atteinte à l'intégrité de ce domaine, de ses dépendances et des ouvrages, installations ou plantations qui y sont établis ;

- le fait de dérober des matériaux entreposés sur le domaine public routier et ses dépendances pour les besoins de la voirie ;

- le fait d'occuper, sans autorisation préalable et d'une façon non conforme à la destination du domaine public routier, tout ou partie de ce domaine ou d'y effectuer des dépôts ;

- le fait de répandre, de jeter ou de laisser écouler sur les voies publiques des substances susceptibles de nuire à la salubrité et à la sécurité publiques ou d'incommoder le public ;

- le fait d'établir ou de laisser croître, sans autorisation, des arbres ou haies à moins de deux mètres de la limite du domaine public routier ;

- le fait d'exécuter, sans autorisation préalable, un travail sur le domaine public routier ;

- le fait, sans autorisation, de creuser un souterrain sous le domaine public routier.

2° des **contraventions dites de grande voirie**, qui concernent les atteintes aux dépendances du domaine public autre que routier prévues par la loi (domaine public fluvial, maritime, ferroviaire et militaire). Prononcées par la juridiction administrative, elles donnent lieu au versement d'une amende et, le cas échéant, au prononcé d'une expulsion d'office qui peut être assortie d'une mesure d'astreinte.

1.2. Les pouvoirs de police du maire en matière d'élagage

Le maire est également, au titre de son pouvoir de police générale, chargé d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, ce qui comprend notamment « *tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrants* »¹.

Il peut notamment imposer, sur ce fondement, aux riverains des voies relevant de sa compétence de procéder à l'élagage ou à l'abattage des arbres de leur propriété mettant en cause la sécurité sur les voies publiques communales².

¹ Art. L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

² Conseil d'État, 23 octobre 1998, Prébot, n° 172017.

En cas de méconnaissance des interdictions ou de manquement aux obligations qu'il a édictées, le maire dispose d'un **pouvoir d'exécution d'office**. En application de l'article L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales, il peut, après mise en demeure restée sans effet, procéder « à l'exécution forcée des travaux d'élagage destinées à mettre fin à l'avance des plantations privées sur l'emprise des voies communales afin de garantir la sûreté et la commodité du passage », aux frais des propriétaires négligents.

La méconnaissance des obligations édictées par le maire en matière d'élagage est également susceptible d'être sanctionnée sur le plan pénal par une contravention de la première classe, soit 38 euros, au même titre que tout manquement aux arrêtés de police municipale¹.

1.3. Les pouvoirs du maire en matière de gestion des déchets

Enfin, le maire tire de ses **pouvoirs de police spéciale en matière de gestion des déchets** un certain nombre de prérogatives lui permettant de prévenir l'encombrement du domaine public, en particulier les dépôts sauvages de déchets sur la voie publique.

• Les déchets ménagers :

Aux termes de l'article L. 2224-16 du code général des collectivités territoriales, il est tout d'abord **l'autorité compétente pour réglementer, sur le territoire de sa commune, la collecte des déchets ménagers**. Il est notamment chargé de déterminer les modalités de collecte des différentes catégories de déchets et de fixer les conditions spécifiques applicables aux déchets volumineux.

En cas de méconnaissance des règles qu'il édicte en matière de collecte et de gestion des déchets ménagers, le maire dispose de la possibilité d'adresser à l'autorité judiciaire les constats d'infractions dont il a été informés. Les manquements applicables à la réglementation édictée par l'autorité municipale en matière de déchets sont en effet susceptibles d'être sanctionnés pénalement à plusieurs titres :

- le fait de déposer, d'abandonner, de jeter ou de déverser, dans un lieu public ou privé, des ordures ou déchets en dehors des emplacements désignés à cet effet par l'autorité administrative ou sans respecter les conditions de collecte fixées par celle-ci, est puni d'une amende prévue pour les contraventions de la deuxième classe² ;

- lorsqu'ils sont commis avec l'aide d'un véhicule, ces mêmes faits sont punis d'une amende de la cinquième classe³ ;

- est enfin puni d'une amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe « le fait d'embarrasser la voie publique en y déposant ou y

¹ Art. R. 610-5 du code pénal.

² Art. R. 632-1 du code pénal.

³ Art. R. 635-8 du code pénal.

laissant sans nécessité des matériaux ou objets quelconques qui entravent ou diminuent la liberté ou la sûreté de passage »¹.

- **Les autres déchets :**

Par ailleurs, le code de l'environnement confère des prérogatives larges au maire pour prévenir et réprimer la méconnaissance de la législation et de la réglementation applicables en matière de déchets autres que ménagers.

Le pouvoir de police spéciale du maire en matière de déchets

En application de l'article L. 541-3 du code de l'environnement, le maire peut mettre en demeure, après respect d'une procédure contradictoire, le producteur de déchets d'effectuer les opérations nécessaires au respect de la réglementation.

En cas d'inexécution par l'intéressé, il peut :

- l'obliger à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des mesures prescrites ;
- faire procéder d'office, en ses lieu et place et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites ;
- suspendre le fonctionnement d'une installation ;
- prononcer une astreinte journalière d'un montant maximal de 1 500 euros ;
- prononcer une amende administrative, jusqu'à 150 000 euros.

Si ces prérogatives ont principalement vocation à être utilisées pour des volumes importants de déchets ou dans le cadre d'une activité organisée, certaines d'entre elles peuvent néanmoins être mobilisées par le maire pour sanctionner des dépôts sauvages sur la voie publique.

2. L'introduction par le projet de loi d'un pouvoir de prononcer des amendes administratives

2.1. Une mesure justifiée par le souci de renforcer l'effectivité des mesures de police du maire

L'article 15 du projet de loi vise à conférer au maire la possibilité de **prononcer des amendes administratives, d'un montant maximal de 500 euros**, en cas de manquements à la réglementation municipale applicable en matière d'occupation et d'encombrement du domaine public.

Ce faisant, le Gouvernement entend doter le maire d'outils complémentaires lui permettant d'**assurer, dans la pratique, l'effectivité de la réglementation et des mesures qu'il édicte** et ainsi « *combattre le sentiment d'impuissance du maire* » dans l'exercice de ses pouvoirs de police.

Comme l'indique l'étude d'impact, l'arsenal administratif et pénal dont dispose actuellement le maire se révèle en effet, dans la pratique, insuffisant pour assurer une réaction rapide et efficace en cas d'infraction à

¹ Art. R. 644-2 du code pénal.

ses arrêtés de police, d'une part, car « *l'engagement de procédures pénales, dont l'issue est longue et incertaine, n'incite [...] pas les contrevenants à agir rapidement afin de se mettre en conformité avec la réglementation* », d'autre part, car les mesures d'exécution forcée, lorsqu'elles sont prévues par la loi, supposent généralement des procédures longues, complexes à mettre en œuvre et coûteuses pour les communes.

2.2. *Un périmètre relativement circonscrit*

L'article 15 du projet de loi n'introduit pas un pouvoir de sanction administrative généralisé, mais entend réserver cette prérogative à la « *méconnaissance de règles objectives définies préalablement par un arrêté du maire* », facilement caractérisable par l'autorité publique.

La mesure d'amende administrative serait ainsi **limitée à trois domaines** :

- en cas de non-respect de la réglementation municipale en matière d'**élagage** ou d'entretien des arbres et des haies donnant sur la voie ou le domaine public ;
- en cas de manquements ayant pour effet de **bloquer ou d'entraver la voie ou le domaine public**, en y installant ou en y laissant sans nécessité tout matériel ou tout objet, ou en y déversant toute substance ;
- en cas d'**occupation sans titre du domaine public** ou d'occupation non conforme au titre délivré.

De manière à **circonscrire son champ d'application aux situations les plus graves**, deux conditions complémentaires sont prévues. La procédure d'amende administrative ne pourrait tout d'abord être engagée que lorsque le **manquement à l'arrêté municipal est continu ou répété dans le temps**. Seraient donc exclus du champ de la sanction les comportements ponctuels et isolés. L'amende administrative ne pourrait, par ailleurs, être prononcée que lorsque le manquement constaté entraîne un **risque pour la sécurité des personnes**.

2.3. *Des conditions procédurales accordant une large place au dialogue avec l'administré*

Sur le plan procédural, l'amende administrative ne pourrait être prononcée qu'à l'issue d'une **procédure contradictoire**, destinée à permettre à l'administré de préparer sa défense et, le cas échéant, de se mettre en conformité avec la réglementation avant le prononcé de la sanction.

La procédure envisagée par l'article 15 s'articulerait ainsi en quatre étapes :

- le **constat du manquement** par un officier de police judiciaire, un agent de police judiciaire ou un agent de police judiciaire adjoint, catégories qui incluent le maire, au titre de sa compétence d'officier de police judiciaire,

et les agents de police municipale, qui relèvent de l'article 21 du code de procédure pénale ;

– une **première notification** adressée par le maire au contrevenant, l'informant des faits qui lui sont reprochés, des mesures nécessaires pour faire cesser le manquement et **l'invitant à présenter, le cas échéant, ses observations dans un délai de quinze jours**. Il est prévu que l'intéressé puisse se faire assister, à cette occasion, d'un avocat ;

– à l'issue de ce délai de quinze jours, une **mise en demeure du maire de se conformer à la réglementation** dans un nouveau délai de quinze jours ;

– enfin, en cas de non-exécution des mesures prescrites dans ce délai de quinze jours, le maire pourrait, par une décision motivée présentant les voies et délais de recours, prononcer l'amende. D'un montant maximal de 500 euros, celle-ci pourrait être **modulée, le cas échéant, par le maire, en fonction de la gravité des faits reprochés**.

Outre le respect des droits de la défense, cette procédure en plusieurs étapes vise, selon le Gouvernement, à privilégier un dialogue entre l'autorité communale et l'administré, la sanction pécuniaire ne devant intervenir qu'en dernier recours et n'être infligée qu'aux individus les plus récalcitrants.

L'article prévoit enfin que l'amende prononcée par un maire est susceptible de faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant le juge administratif.

3. Les apports de votre commission : la sécurisation du dispositif juridique proposé

3.1. La correction nécessaire d'un risque d'inconstitutionnalité

Dans le cadre de la consultation lancée par le Sénat, au mois d'août 2019, auprès de l'ensemble des maires de France et de leurs adjoints sur les risques d'agression auxquels ils sont confrontés dans l'exercice de leurs fonctions, nombreux sont les élus qui ont témoigné de l'augmentation des incivilités au cours des dernières années et font état de leur difficulté à garantir le respect de la réglementation municipale. Parmi les incivilités les plus fréquemment mentionnées figurent les dépôts sauvages de déchets, le non-respect de la législation et de la réglementation d'urbanisme ou encore les stationnements gênants.

Au vu de ce constat, **votre commission ne peut que partager le souci du Gouvernement de doter le maire de moyens d'action renforcés destinés à restaurer son autorité sur le terrain et à assurer le respect des mesures qu'il édicte.**

Elle souscrit, sur le principe, à l'attribution au maire du pouvoir de prononcer des amendes administratives, qui sont de nature à apporter une réponse plus immédiate que la voie pénale. L'attribution à une autorité administrative d'un pouvoir de sanction ayant le caractère de punition ne soulève en effet pas de difficulté sur le plan constitutionnel. Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge ainsi que « *le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission* »¹.

Le juge constitutionnel exige néanmoins, pour reconnaître la légalité d'un pouvoir de sanction administrative, « *que l'exercice de ce pouvoir [soit] assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier doivent être respectés le principe de légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère de punition* »².

En l'espèce, il apparaît que ces principes sont, pour la majorité d'entre eux, garantis par la formulation proposée dans le projet de loi.

La rédaction de l'article 15, qui prévoit que ne pourraient constituer un manquement punissable d'une amende administrative que les faits contraires à des **obligations définies préalablement par un arrêté du maire**, satisfait ainsi aux exigences posées par le Conseil constitutionnel au regard du **principe de légalité des délits et des peines**, qui impose que les éléments constitutifs d'une infraction soient définis de façon précise et complète. Celui-ci considère en effet qu'« *en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements* »³.

Le dispositif de l'article 15 paraît, de même, **respecter les droits de la défense**. Le prononcé d'une amende administrative en vertu du nouvel article L. 2212-2-1 du code général des collectivités territoriales obéit en effet à une procédure contradictoire, par laquelle l'auteur du manquement est informé des faits qui lui sont reprochés et placé en situation de pouvoir formuler des observations.

En ce qui concerne le **principe de proportionnalité des peines**, il peut être observé que l'amende encourue, de 500 euros maximum, est inférieure aux amendes pénales encourues pour les mêmes manquements, dont le montant varie entre 750 et 1 500 euros (voir *supra*). La

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, loi relative à la consommation.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, loi relative à la consommation.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 88-249, 17 janvier 1989, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

proportionnalité de la sanction paraît également garantie par son caractère modulable, en fonction de la gravité des faits.

Le dispositif de l'article 15 ne paraît pas non plus soulever de difficulté au regard du **principe d'impartialité**, qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). Si ce principe impose, en droit européen comme en droit interne, une séparation des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement au sein d'une autorité disposant d'un pouvoir de sanction administrative, la jurisprudence n'en reconnaît pas l'application à une autorité statuant seule, qui ne présente pas le caractère d'une juridiction. Au demeurant, le principe d'impartialité tel que posé par la CEDH ne s'oppose pas, selon une jurisprudence constante, à ce que la même autorité fixe des règles, et en assure le contrôle ainsi que, le cas échéant, la sanction¹.

Votre commission s'est en revanche interrogée sur la compatibilité de la rédaction proposée avec le principe *non bis in idem*, dès lors qu'elle autorise le cumul de poursuites et de sanctions administratives et pénales pour des faits similaires, voire identiques.

Le Conseil constitutionnel estime que le principe de nécessité des délits et des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, **n'interdit pas, par principe, le cumul de sanctions pénales et de sanctions administratives**. Néanmoins, pour que les mêmes faits puissent faire l'objet d'un cumul de poursuites, il exige soit que les faits réprimés ne soient pas les mêmes, soit que les sanctions ne soient pas de même nature, soit que les finalités de la répression soient différentes, c'est-à-dire que la répression poursuive des intérêts sociaux distincts².

En l'espèce, l'article 15 introduit un pouvoir de sanction administrative pour des manquements qui peuvent faire l'objet d'une sanction sur le plan pénal. Par ailleurs, les sanctions prévues seraient de même nature, pécuniaire, en cas de poursuites administratives comme de poursuites pénales.

¹ Dans une décision du 30 juillet 2003 (n° 238169), le Conseil d'État a ainsi considéré que « l'attribution par la loi à une autorité administrative du pouvoir de fixer les règles dans un domaine déterminé et d'en assurer elle-même le respect, par l'exercice d'un pouvoir de contrôle des activités exercées et de sanction des manquements constatés, ne contrevient pas aux exigences rappelées par l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors que ce pouvoir de sanction est aménagé de telle façon que soient assurés le respect des droits de la défense, le caractère contradictoire de la procédure et l'impartialité de la décision ».

² Conseil constitutionnel, décision n° 2019-783 QPC du 17 mai 2019, M. Nicolas S.

Aussi la constitutionnalité de l'article 15 repose-t-elle sur l'appréciation de la finalité des répressions administratives et pénales. À cet égard, le Gouvernement, interrogé par vos rapporteurs, a écarté tout risque constitutionnel, indiquant que « *la finalité des répressions est différente, dès lors que l'amende administrative ne pourra être prononcée qu'en cas de risque pour la sécurité des personnes, ce qui n'est pas le cas pour les infractions pénales qui sont constituées en l'absence de ce risque* ».

Vos rapporteurs ne partagent pas cette analyse : si l'infraction pénale a un champ plus large, elle couvre, *a fortiori*, les situations dans lesquelles les usagers du domaine public auraient été exposés à un risque. Au demeurant, certaines infractions pénales englobent également, dans leur qualification, une notion de risque pour la sécurité des personnes ou la sécurité publique, de sorte que, **pour certains faits, il pourrait y avoir une similitude des finalités répressives**. Ainsi en est-il par exemple du « *fait de répandre, de jeter ou de laisser écouler sur les voies publiques des substances susceptibles de nuire à la salubrité et à la sécurité publiques ou d'incommoder le public* », prévu par l'article R. 116-2 du code de la voirie routière, ou encore le « *fait d'embarrasser la voie publique en y déposant ou y laissant sans nécessité des matériaux ou objets quelconques qui entravent ou diminuent la liberté ou la sûreté de passage* », défini à l'article R. 644-2 du code pénal.

Au vu de ces observations, votre commission a jugé que **le cumul des poursuites pénales et administratives qui découle de l'article 15 du projet de loi était susceptible d'être déclaré non conforme à la Constitution**.

Elle n'a, pour autant, pas opté pour une suppression du dispositif proposé par le Gouvernement. L'amende administrative, en ouvrant la voie à une réponse graduée et immédiate de l'autorité administrative, est en effet **de nature à exercer un effet dissuasif plus important de même qu'à réprimer de manière plus efficace les incivilités quotidiennes**, qui engorgent le système judiciaire et ne donnent, malheureusement, pas toujours lieu à sanction. Elle constitue, au surplus, un **moyen de renforcer l'autorité du maire**, qui disposerait, désormais, d'un outil pour s'assurer du respect et de l'effectivité de ses arrêtés de police.

Forte de ce constat, et compte tenu du risque constitutionnel qu'induirait le cumul de sanctions, votre commission a considéré souhaitable de **rendre alternatives les poursuites administratives et pénales**.

Par l'adoption d'un **amendement COM-610** de ses rapporteurs, elle a donc complété l'article 15 du projet de loi pour prévoir une **extinction de l'action publique en cas de prononcé, par un maire, d'une amende administrative**. Serait ainsi supprimée toute possibilité de poursuites pénales lorsqu'une sanction administrative aura été prononcée par le maire.

De manière à **préserv**er la possibilité, pour le ministère public, **d'engager des poursuites lorsqu'il le juge nécessaire**, la rédaction adoptée prévoit néanmoins que le parquet soit destinataire, parallèlement à la première notification au contrevenant, d'une copie du procès-verbal constatant le manquement en cause et informé de l'intention du maire d'engager une procédure d'amende administrative. À défaut de réponse du parquet confirmant, le cas échéant, sa volonté d'engager des poursuites dans un délai d'un mois, c'est-à-dire avant l'issue de la phase de mise en demeure, le maire pourra prononcer une amende administrative.

Cette proposition novatrice s'inspire d'un dispositif comparable, bien que plus complexe, existant en droit du travail : les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), après avoir informé le parquet de leur souhait d'engager des poursuites administratives, sont ainsi autorisées à prononcer des amendes, sous réserve de l'absence de poursuites pénales¹.

Il peut, au demeurant, être relevé que **le Conseil constitutionnel lui-même n'a pas exclu la possibilité, pour le législateur, d'introduire un mécanisme de poursuites alternatives** ni même de privilégier la voie administrative lorsqu'il l'estime plus pertinente. À l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a jugé non conforme à la Constitution le cumul des répressions pour les délits d'initié et les manquements d'initiés, tout en reportant l'effet de l'inconstitutionnalité. Dans l'attente de l'intervention du législateur, et afin de faire cesser l'inconstitutionnalité, il a néanmoins précisé que des poursuites ne pourraient être engagées ou continuées si des poursuites avaient déjà été engagées pour les mêmes faits et à l'encontre de la même personne, selon les cas, devant le juge judiciaire ou l'Autorité des marchés financiers².

3.2. *La clarification du dispositif proposé*

Outre la correction du risque d'inconstitutionnalité, votre commission a entendu sécuriser et clarifier, sur plusieurs points, la procédure de l'amende administrative.

Par le même **amendement COM-610** de ses rapporteurs, elle a :

- **supprimé la condition tendant à restreindre le prononcé des amendes administratives aux manquements « ayant un caractère répétitif ou continu »**. Il lui est en effet apparu qu'une telle condition était de nature à complexifier, pour le maire, la caractérisation des situations dans lesquelles une amende administrative pourrait être prononcée. Au demeurant, dès lors que serait supprimé le cumul des poursuites administratives et pénales, il apparaît souhaitable que le maire puisse réagir dès le premier manquement constaté ;

¹ Art. L. 8815-1 du code du travail.

² Conseil constitutionnel, décisions n° 2014-453/454 et 2015-462 QPC du 18 mars 2015, M. John L et autres.

- **ouvert au maire la possibilité de moduler** le montant de l'amende administrative non seulement en fonction de la gravité des faits reprochés, mais également de la **personnalité et de la situation de l'auteur des faits**. Dans la mesure où la sanction administrative sera exclusive de toute autre sanction, il apparaît essentiel que le principe à valeur constitutionnelle d'individualisation des peines, applicable en matière pénale, y compris pour les amendes contraventionnelles¹, soit également pris en compte dans le prononcé de la sanction administrative ;

- **précisé, par souci de protection des droits de la défense, que la procédure de prononcé de l'amende serait écrite.**

L'amendement COM-610 procède par ailleurs à plusieurs modifications d'amélioration rédactionnelle.

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

Article 15 bis (nouveau)

(art. L. 541-241-32 du code de l'environnement)

Renforcement des pouvoirs de police du maire à l'encontre des épaves de véhicules

Introduit par votre commission à l'initiative de vos rapporteurs, l'article 15 *bis* tend à renforcer les pouvoirs de police du maire à l'égard des véhicules hors d'usage, c'est-à-dire des véhicules privés des éléments indispensables à leur utilisation, qui constituent, pour les communes, un véritable fléau en termes tant de sécurité que de salubrité publiques.

1. Le traitement des véhicules hors d'usage

En l'état du droit, plusieurs dispositions législatives permettent aux autorités publiques, au premier rang desquelles le maire, de procéder à l'enlèvement des véhicules hors d'usage, voire à leur destruction lorsqu'ils sont déclarés irréparables.

L'**article L. 325-1 du code de la route** prévoit ainsi qu'il peut être procédé, à la demande et sous la responsabilité du maire ou de l'officier de police judiciaire territorialement compétent à l'immobilisation, à la mise en fourrière, au retrait de la circulation et, le cas échéant, à l'aliénation ou à la destruction de « *véhicules privés d'éléments indispensables à leur utilisation normale et insusceptibles de réparation immédiate à la suite de dégradations ou de vols* » se trouvant sur les voies ouvertes à la circulation publique ou sur leurs dépendances.

¹ Cour de cassation, ch. crim., 30 mai 2018, n° 16-85.777.

La législation relative à la gestion et à l'élimination des déchets offre par ailleurs aux maires des pouvoirs de police spécifiques en matière d'évacuation des véhicules hors d'usage, qu'ils soient abandonnés sur le domaine public ou sur un terrain privé.

Depuis 2015, l'article L. 541-21-3 du code de l'environnement¹ confère ainsi au maire un **pouvoir d'injonction et d'exécution d'office**. Lorsqu'un véhicule privé des éléments indispensables à son utilisation normale, et qui semble insusceptible de réparation immédiate à la suite de dégradations ou de vols, est **stocké sur la voie publique ou sur le domaine public**, le maire peut en effet **mettre en demeure, pour une durée qui ne peut être inférieure à dix jours**, le titulaire du certificat d'immatriculation de remettre le véhicule en état de circuler ou de les transférer dans un centre de véhicules hors d'usage agréé.

Si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, le maire peut recourir, aux frais du propriétaire s'il est connu, à un expert automobile pour déterminer si le véhicule est réparable ou non.

Deux options sont alors possibles :

- si le véhicule est réparable, le maire procède à la mise en fourrière du véhicule ;

- si le véhicule est techniquement irréparable, et constitue donc, à proprement parler, une épave, le maire peut procéder à son **évacuation d'office vers un centre de véhicules hors d'usage agréé**. Lorsque le propriétaire du véhicule est connu, l'évacuation du véhicule est effectuée à ses frais.

Le maire dispose de pouvoirs similaires à l'encontre des véhicules hors d'usage **abandonnés sur des terrains privés**, lorsqu'ils sont de nature à « *constituer une atteinte grave à la santé ou à la salubrité publiques* ». En vertu de l'article L. 541-21-4 du code de l'environnement, il peut mettre en demeure le propriétaire du terrain concerné de remettre le véhicule à un centre d'usage agréé, dans un délai qu'il fixe et qui ne peut être inférieur à quinze jours. En cas d'inexécution, le propriétaire du véhicule est considéré comme ayant l'intention de se défaire de son véhicule. Le maire peut alors faire procéder d'office à l'enlèvement du véhicule, aux frais du propriétaire, le cas échéant par le biais d'une consignation d'une somme d'argent correspondant au montant des mesures prescrites.

Enfin, l'abandon, dans un lieu public ou privé, d'une épave de véhicule est puni, en application de l'article R. 635-8 du code pénal, d'une amende de la cinquième classe, d'un montant maximum de 1 500 euros.

¹ Cet article a été introduit dans le code de l'environnement par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique.

2. L'introduction d'un pouvoir d'astreinte

Bien qu'ils soient relativement contraignants, ces pouvoirs de police peuvent se révéler, dans la pratique, complexes à mettre en œuvre.

La mise en fourrière d'un véhicule ou son évacuation d'office vers un centre agréé supposent en effet que les maires disposent d'une fourrière sur le territoire de leur commune ou des moyens de faire procéder à leur enlèvement, ce qui n'est pas systématique, notamment pour les communes les plus petites.

Votre commission a donc jugé souhaitable de compléter l'arsenal de mesures à disposition des maires. Par l'adoption d'un **amendement COM-611** de ses rapporteurs, elle a introduit un nouvel article dans le projet de loi qui permet aux maires, **en cas de non-exécution des mises en demeure** qu'ils adressent en application des articles L. 541-21-3 et L. 541-21-4 du code de l'environnement, de **prononcer une astreinte journalière d'un montant maximal de 50 euros**. Il s'agit, ce faisant, de renforcer l'efficacité de la mise en demeure et d'inciter le propriétaire à se conformer lui-même aux mesures prescrites.

Dès lors qu'elle serait susceptible d'être prononcée à l'encontre de particuliers, l'application de l'astreinte serait toutefois limitée aux situations les plus graves, c'est-à-dire lorsque la non-évacuation du véhicule présente un risque pour la sécurité des personnes ou constitue une atteinte grave à l'environnement. Le montant total de l'astreinte recouvrée serait, au demeurant, plafonné au montant de l'amende pénale encourue, soit 1 500 euros.

Votre commission a adopté l'article 15 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 15 ter (nouveau)

(art. L. 512-4, L. 512-5 et L. 512-6 du code de la sécurité intérieure)

Conventions de coordination

Introduit par votre commission à l'initiative de vos rapporteurs, l'article 15 *ter* tend à compléter le régime applicable aux conventions de coordination des interventions de la police municipale, d'une part, et des services de la police nationale et de la gendarmerie nationale, d'autre part. Il traduit, sur le plan législatif, une recommandation du « Plan d'action pour une plus grande sécurité des maires » adopté par votre commission.

1. Les conventions de coordination : un outil de coopération opérationnelle entre police nationale et forces de sécurité nationales

Régies par les articles L. 512-4 à L. 512-6 du code de la sécurité intérieure, les conventions de coordination ont été créées par la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, afin d'**améliorer la**

coopération opérationnelle, au niveau de chaque territoire, entre les services de police municipale et les forces de sécurité nationales territorialement compétentes.

Les conventions sont conclues après **avis du procureur de la République** territorialement compétent, entre le **maire** de la commune, le président de l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il met à disposition de la commune un ou plusieurs agents de police et le **préfet** du département.

Elles sont **obligatoires pour les services de police municipale comportant plus de cinq agents**, y compris les agents mis à disposition par un établissement public de coopération intercommunale. Les conventions peuvent également être mises en place, de manière facultative, par les maires disposant de services de police municipale n'atteignant pas le seuil de cinq agents

La signature d'une convention conditionne, dans tous les cas, l'armement individuel des agents¹ et leur travail de nuit entre 23 heures et 6 heures.

Conformément aux dispositions de l'article L. 512-6 du code de la sécurité intérieure et des dispositions réglementaires prises pour leur application², la convention de coordination comprend des **mentions obligatoires**. Elle doit ainsi comporter :

- un **état des lieux** établi à partir d'un diagnostic local de sécurité ;
- une description de la **nature et des lieux des interventions** des agents de police municipale ;
- les modalités selon lesquelles ces interventions sont **coordonnées avec celles de la police nationale et de la gendarmerie nationale** ;
- les **modalités d'évaluation** de la convention.

Les conventions de coordination doivent obligatoirement faire l'objet d'une évaluation annuelle, par l'établissement d'un rapport, transmis au procureur de la République. Elles sont conclues pour une durée de trois ans, renouvelable pour la même durée par reconduction expresse.

2. Redynamiser les conventions de coordination au bénéfice d'une revalorisation du rôle des polices municipales

Dans la pratique, **le bilan de ces conventions demeure assez mitigé**. Si les communes concernées ont déferé, pour la plupart d'entre elles, à leur obligation légale, nombre d'entre elles paraissent s'être contentées d'une

¹ Art. L. 515-5 du code de la sécurité intérieure.

² Décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale.

reprise de la convention-type définie par décret, sans exploiter cet outil pour définir un cadre d'intervention adapté à chaque territoire.

Comme le relevait le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur l'état des forces de sécurité intérieure, publié en juillet 2018, « *force est de constater que si certaines communes se sont engagées, au travers des conventions de coordination, dans le développement de coopérations très étroites avec les forces de police et de gendarmerie, d'autres se sont en revanche satisfaites d'une convention plus formelle, sans chercher à valoriser une quelconque complémentarité avec les forces de l'État* »¹.

Ce constat est d'autant plus regrettable que la **valorisation de l'action des polices municipales dans chaque territoire** et le renforcement de leur complémentarité avec les forces nationales, accaparées par des préoccupations de sécurité nationale et d'ordre public, constituent un **enjeu majeur dans le cadre de la mise en place d'une véritable police de proximité**.

Les communes elles-mêmes paraissent regretter cet état de fait. Dans le cadre de la consultation lancée par le Sénat auprès des élus communaux sur les risques auxquels ils sont confrontés dans l'exercice de leurs fonctions, le **manque de coordination et d'échange avec les forces de police et de gendarmerie nationales** figure parmi les **principales difficultés soulevées par les maires dans l'exercice de leurs pouvoirs de police**.

Forte de ces constats, votre commission a, à l'initiative de ses rapporteurs, adopté un **amendement COM-640** créant le présent article, afin de **consolider le régime des conventions de coordination**. Il traduit, sur le plan législatif, une proposition du plan d'action adoptée par votre commission en faveur de la sécurité des maires.

De manière à promouvoir, y compris auprès des communes disposant d'un service de police municipale réduit, le recours aux conventions de coordination, cet article **abaisse de cinq à trois agents le seuil** à compter duquel la signature d'une convention est obligatoire.

Il **étend**, par ailleurs, **la liste des signataires des conventions de coordination au procureur de la République**, dont le rôle se limite aujourd'hui à donner un avis, afin de l'impliquer pleinement dans la définition des missions des agents de police municipale, notamment en matière de police judiciaire.

Il inscrit également dans la loi l'obligation d'évaluation annuelle de la convention, qui ne figure actuellement que dans la convention-type.

¹ Rapport n° 612 (2017-2018) de M. François Grosdidier, fait au nom de la commission d'enquête sénatoriale sur l'état des forces de sécurité intérieure, déposé le 27 juin 2018. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r17-612-1/r17-612-11.pdf>

Enfin, l'article **complète la liste des mentions devant obligatoirement figurer dans les conventions**, afin d'inciter les communes et les forces de sécurité de l'État, sous l'égide des préfets, à engager une réflexion plus approfondie sur la place des services de police municipale. Figureraient désormais à l'article L. 512-6 du code de la sécurité intérieure la définition des missions judiciaires des agents de police municipale ainsi que leur doctrine d'emploi.

Votre commission a adopté l'article 15 *ter* **ainsi rédigé**.

Article 15 quater (nouveau)

(art. L. 132-3 du code de la sécurité intérieure)

Renforcement de l'information du maire sur les suites judiciaires données aux infractions constatées sur le territoire de sa commune

Introduit par votre commission à l'initiative de vos rapporteurs, l'article 15 *quater* tend à renforcer l'information du maire sur les suites judiciaires données aux infractions signalées par lui ou constatées par les agents de police municipale de sa commune.

Il traduit, sur le plan législatif, une proposition du « Plan d'action pour une plus grande sécurité des maires », adopté par votre commission à la suite de la grande consultation lancée par le Sénat auprès de l'ensemble des maires de France et de leurs adjoints sur les risques auxquels ils sont exposés dans le cadre de leurs fonctions.

1. L'obligation d'information du maire par les autorités judiciaires

Depuis 2007, la loi prévoit **une obligation d'information du maire par le procureur de la République**, dans plusieurs cas.

En application de l'article L. 132-3 du code de la sécurité intérieure, les services de la police et de la gendarmerie nationales sont tout d'abord tenus d'informer, sans délai, le maire des « *infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune* ».

À sa demande, il peut être informé par le procureur de la République des suites judiciaires, c'est-à-dire des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites ou des poursuites engagées, données à ces mêmes infractions ainsi que des jugements définitifs et des appels interjetés.

Le maire dispose, par ailleurs, d'un droit à l'information s'agissant des suites judiciaires données aux **infractions qu'il signale au parquet en application de l'article 40 du code de procédure pénale**. Il est ainsi systématiquement informé des poursuites engagées ou des mesures

alternatives aux poursuites prononcées¹ et, à sa demande, des jugements définitifs et des appels interjetés².

2. Une consolidation souhaitable de l'information du maire par les autorités judiciaires

En dépit de ce cadre légal, nombreux sont les maires qui, à l'occasion de la consultation lancée par le Sénat sur les risques auxquels sont exposés les maires dans le cadre de leurs fonctions, ont **regretté l'absence d'information sur les suites judiciaires données aux infractions commises sur le territoire de leur commune.**

Ce grief paraît recouvrir, en pratique, deux situations distinctes : d'une part, une mise en œuvre très hétérogène, selon les territoires, des obligations légales d'information du maire qui s'imposent au parquet ; d'autre part, l'absence d'obligation légale d'information du maire sur les suites judiciaires données aux infractions constatées par les agents de police municipale et transmises au parquet, dans les conditions fixées par l'article 21-2 du code de procédure pénale.

Votre commission partage le souci des maires de disposer d'une information élargie par les autorités judiciaires. Sans qu'il soit question de leur reconnaître un accès complet aux données judiciaires, il lui apparaît en effet nécessaire qu'ils puissent, eu égard à leur rôle en matière d'animation et de mise en œuvre de la police de prévention de la délinquance au niveau local, disposer d'une image précise de l'état de la criminalité et de la délinquance sur le territoire de leur commune et de la réponse pénale apportée par la justice à ces faits.

Au demeurant, il serait légitime que les maires puissent être informés, dans le cadre de l'exercice de leurs pouvoirs de police, des suites judiciaires données aux manquements à leurs propres arrêtés de police, dont il appartient notamment à la police municipale d'assurer le respect. Une telle information leur permettrait, notamment, d'articuler leurs prérogatives de police administrative avec la réponse pénale apportée par les autorités judiciaires.

Aussi votre commission a-t-elle, par l'adoption d'un **amendement COM-641** de ses rapporteurs, introduit le présent article additionnel dans le projet de loi afin d'**élargir les conditions d'informations du maire par le parquet** en :

- prévoyant, d'une part, que le **maire soit systématiquement informé par le procureur de la République, et non plus simplement à sa demande**, des suites judiciaires données aux infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune ainsi qu'aux infractions qu'il signale lui-même au parquet ;

¹ Art. 40-2 du code de procédure pénale.

² Art. L. 132-3 du code de la sécurité intérieure.

- **étendant**, d'autre part, **l'obligation d'information du maire aux suites judiciaires données aux infractions constatées par les agents de police municipale** et signalées au parquet, par l'intermédiaire des services de police et de gendarmerie, conformément à l'article 21-2 du code de procédure pénale.

Soucieuse de ne pas générer une charge excessive pour les parquets, votre commission a néanmoins limité cette dernière obligation d'information aux seuls cas où le maire en ferait la demande.

Votre commission a adopté l'article 15 *quater* **ainsi rédigé**.

Article 15 quinquies (nouveau)

(art. L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales)

**Mise à disposition du président de l'EPCI
des agents de police municipale des communes membres**

Introduit par votre commission par l'adoption d'un **amendement COM-308** de M. Philippe Bonnecarrère, l'article 15 *quinquies* tend à autoriser les communes à mettre à disposition du président de l'établissement de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont elles sont membres leurs agents de police municipale, par voie de convention.

En application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, le **président d'un EPCI à fiscalité propre peut se voir transférer les pouvoirs de police spéciale** du maire lui permettant de réglementer les activités qui relèvent de sa compétence.

Dans cette hypothèse, il dispose, pour s'assurer du respect de la réglementation qu'il édicte, de la **possibilité d'assermenter des agents** ou de **recruter**, sous réserve de l'accord des communes membres¹, des **agents de police intercommunaux**.

En l'absence de « police intercommunale », ses moyens demeurent en revanche relativement réduits.

De manière à renforcer l'effectivité de ses pouvoirs de police, **votre commission a considéré qu'il était opportun d'autoriser les communes à mettre leurs agents de police à disposition du président de l'EPCI**, à l'instar des régimes de mise à disposition de services communaux actuellement prévus par la loi en cas de transfert de compétences au niveau intercommunal².

¹ En application de l'article L. 512-2 du code de la sécurité intérieure, le recrutement d'agents de police par le président d'un EPCI requiert l'accord de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale, ou de la moitié des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

² Art. L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

De même que pour les agents de police intercommunaux, le président de l'EPCI n'exercerait une autorité fonctionnelle sur les agents mis à disposition que pour le contrôle du respect des arrêtés pris au titre des pouvoirs de police qui lui ont été transférés.

Votre commission a adopté l'article 15 *quinquies* **ainsi rédigé.**

Article 15 sexies (nouveau)

(art. L. 512-2 du code de la sécurité intérieure)

Simplification des régimes de mutualisation des polices municipales

Introduit par votre commission à l'initiative de vos rapporteurs, l'article 15 *sexies* tend à clarifier et élargir le régime autorisant la mutualisation d'agents de police municipale au niveau intercommunal.

1. La mutualisation des polices municipales : une mesure aux bénéfices reconnus mais qui demeure en pratique peu exploitée

En l'état du droit, les communes peuvent mutualiser leurs polices municipales, de manière pérenne, selon deux régimes distincts.

1.1. La création de polices intercommunales

Conformément à l'article L. 512-2 du code de la sécurité intérieure, il leur est tout d'abord possible d'autoriser le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont elles sont membres à recruter des agents de police municipale **aux fins de les mettre à disposition de l'ensemble des communes membres.**

Il ne peut, en l'état du droit, être procédé à cette « communautarisation » du recrutement des agents de police municipale qu'**à la demande des maires de plusieurs communes membres de l'EPCI** et après délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population.

Les agents recrutés selon cette procédure sont placés sous **l'autorité hiérarchique du président de l'EPCI**, qui en est l'autorité gestionnaire. Ils exercent leurs missions :

– soit sous **l'autorité fonctionnelle et le contrôle du maire** de la commune sur le territoire de laquelle ils sont affectés, lorsqu'ils sont mis à disposition des communes ;

– soit, lorsque le **président de l'EPCI** s'est vu transférer, en application des dispositions de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, **sous son autorité fonctionnelle** pour la seule exécution des décisions et arrêtés de police qu'il prend au titre des compétences qui lui ont été transférées.

Conformément à l'article L. 511-2 du code de la sécurité intérieure, les agents de police municipale recrutés par un EPCI doivent être agréés et assermentés par le préfet du département et le procureur de la République territorialement compétent, comme tout agent de police municipale. Ils peuvent, en application de l'article L. 511-5 du même code, être autorisés à porter une arme par le préfet du département, sur demande conjointe des maires des communes où ils sont affectés.

1.2. La mise en commun des agents de police municipale en dehors de la communauté

Le deuxième régime de mutualisation, prévu par l'article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure, offre la possibilité à des **communes formant un ensemble de moins de 80 000 habitants d'un seul tenant** d'avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun. Sont exclues de ce régime les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre ayant procédé à la mise en place d'une police intercommunale.

Les conditions de cette mise en commun sont définies par une **convention** conclue entre l'ensemble des communes intéressées, qui précise notamment les modalités d'organisation, de financement et d'équipement des agents.

De même que dans le cadre d'une « police intercommunale », les agents mis en commun sont placés sous l'autorité du maire de la commune sur le territoire de laquelle ils sont amenés à exercer leurs missions.

1.3. Une mutualisation encore peu mise en œuvre

En pratique, peu nombreuses sont les communes qui recourent à ces possibilités et qui procèdent à la mutualisation de leur police municipale avec des communes limitrophes ou des communes membres de l'EPCI auquel elles sont rattachées.

Si aucun chiffre exhaustif n'a pu être communiqué à vos rapporteurs, une étude conduite par l'Assemblée des communautés de France (AdCF) en 2018 auprès de l'ensemble des communautés et métropoles¹ révèle que **seuls 20 % des EPCI à fiscalité propre ayant répondu à l'enquête se seraient engagés dans la création d'une « police intercommunale »** et que moins de 15 % des communes auraient procédé à la mutualisation de leurs agents de police sans soutien de la communauté.

¹ Les résultats de cette enquête sont consultables à l'adresse suivante : <https://www.adcf.org/files/THEME-Insitutions-et-pouvoirs-locaux/AdCF-2018-resultats-enquete-polices-interco.pdf>.

Ce recours résiduel aux dispositifs de mutualisation paraît principalement trouver sa source dans la crainte des maires de perdre la maîtrise d'une partie de leur police. Comme le relève le bilan de l'enquête de l'AdCF précitée, « *la réticence peut s'expliquer par la volonté des communes de ne pas partager cette compétence dite « régalienne », considérant qu'elle appartient au seul maire sur son territoire* ».

La mutualisation des polices municipales représente pourtant un **enjeu majeur de renforcement de la présence policière de proximité**, en particulier dans les petites communes qui disposent de peu de marges de manœuvre pour créer leur propre service de police municipale. Comme le relevaient nos anciens collègues François Pillet et René Vandierendonck en 2012¹, « *la mutualisation intercommunale des polices municipales semble constituer une voie évidente pour lutter contre la progression des inégalités territoriales devant la sécurité* ».

La mutualisation présente également un **avantage d'ordre financier**, en permettant notamment des économies d'échelle importantes pour les acquisitions de matériels ou de technologies utilisées par les agents de police.

Enfin, **sur le plan opérationnel**, elle permet de fluidifier les échanges et la coordination avec les autres acteurs locaux de sécurité, qu'il s'agisse du préfet, des forces de la police nationale et de la gendarmerie nationale ou encore du parquet, qui se retrouvent confrontés à un nombre plus réduit d'interlocuteurs.

2. Impulser la mutualisation des polices au niveau intercommunal

Forte de ces constats, votre commission a, par l'adoption d'un **amendement COM-639** de ses rapporteurs, introduit le présent article au sein du projet de loi afin de modifier le régime de recrutement d'agents de police municipale par un EPCI prévu par l'article L. 512-2 du code de la sécurité intérieure.

Il traduit, sur le plan législatif, l'une des propositions du « Plan d'action pour une plus grande sécurité des maires », adopté par votre commission à la suite de la grande consultation lancée par le Sénat auprès de l'ensemble des maires de France, de leurs adjoints et des conseillers bénéficiant de délégation de fonctions sur les risques auxquels ils sont exposés dans l'exercice de leurs fonctions.

Outre un effort de clarification du régime actuel, cet article **confère au président de l'EPCI un pouvoir d'initiative partagée avec les maires pour le recrutement d'agents de police municipale au niveau intercommunal**.

¹ Rapport d'information n° 782 (2011-2012) de MM. François Pillet et René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r11-782/r11-7821.pdf>.

De l'avis de votre commission, cette évolution poursuit deux objectifs. Il s'agit, en premier lieu, d'impulser la mutualisation des polices au niveau intercommunal, en ne la conditionnant pas uniquement à une initiative des maires. En second lieu, il apparaît cohérent que le président de l'EPCI, lorsqu'il se voit transférer des pouvoirs de police spéciale, puisse être à l'initiative du recrutement d'agents de police intercommunaux pour lui permettre d'assurer l'exécution de ses arrêtés, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

Consciente des craintes que pourrait susciter cette évolution, votre commission souligne qu'elle ne s'accompagnera, en aucun cas, du transfert d'un pouvoir de police général au président de l'EPCI.

Qui plus est, la décision de recrutement d'agents intercommunaux continuerait d'être conditionnée à l'accord des conseils municipaux. Il est en effet prévu que le recrutement des agents de police municipale soit soumis à l'adoption de délibérations concordantes de l'assemblée délibérante de l'EPCI et des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI, dans les conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI.

Votre commission a adopté l'article 15 *sexies* **ainsi rédigé.**

Article 15 septies (nouveau)

(art. L. 522-2 du code de la sécurité intérieure)

Mutualisation de gardes-champêtres entre EPCI

Introduit par votre commission par l'adoption d'un **amendement COM-222** de MM. Cédric Perrin et Michel Raison, l'article 15 *septies* tend à **élargir les possibilités de mutualisation des gardes-champêtres.**

Il complète, à cette fin, l'article L. 522-2 du code de la sécurité intérieure, qui ne prévoit aujourd'hui que deux régimes de mise en commun de ces agents :

- d'une part, entre communes, par voie de convention ;
- d'autre part, au niveau intercommunal, en autorisant le président d'un EPCI à fiscalité propre à recruter des gardes-champêtres pour les mettre à disposition des communes membres.

Deux nouvelles possibilités de mutualisation seraient créées pour répondre aux difficultés de recrutement d'agents chargés de mission de police, en particulier pour les communes les plus petites. Il serait en premier lieu possible pour deux EPCI ou plus de recruter en commun des gardes-champêtres en vue de les mettre à disposition de leurs communes membres. En second lieu, un EPCI à fiscalité propre serait autorisé à mettre à disposition d'une commune non membre, par voie de convention, les gardes-champêtres qu'il a recrutés.

Votre commission a observé que **ces dispositions s’inscrivaient pleinement dans la continuité du « Plan d’action pour une plus grande sécurité des maires »**, qu’elle a adopté à la suite de la grande consultation lancée auprès des élus locaux sur les difficultés rencontrées dans l’exercice de leurs missions.

Elle a adopté l’article 15 *septies* **ainsi rédigé**.

Article 15 octies (nouveau)
Gestion du Mont-Saint-Michel

L’article 15 *octies* du projet de loi tend à faciliter la dissolution du syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel, qui serait remplacé par un établissement public de l’État créé par voie réglementaire.

Il résulte de l’adoption de l’amendement COM-391 de M. Philippe Bas, président de la commission, et de Mme Françoise Gatel.

1. Engager une nouvelle dynamique pour le Mont-Saint-Michel

Classés au patrimoine mondial de l’UNESCO, le Mont-Saint-Michel et sa baie accueillent chaque année **2,5 millions de touristes**, dont 1,3 million visitent l’abbaye de style gothique. Son caractère maritime a été rétabli en 2015, après neuf ans de travaux.

Situé sur trois communes (Mont-Saint-Michel, Beauvoir et Pontorson), ce patrimoine est géré par **le syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel**¹. D’après les informations recueillies par vos rapporteurs, ce syndicat emploie aujourd’hui onze agents contractuels de droit public.

L’abbaye et les remparts relèvent directement du **centre des monuments nationaux (CMN)**, pour un chiffre d’affaires annuel évalué à 12 millions d’euros par an.

Le 20 avril 2017, le Gouvernement s’est engagé à donner « **une nouvelle ambition** » au **Mont-Saint-Michel** afin de renforcer l’attractivité du site et de s’adapter aux évolutions touristiques.

Il a notamment acté la création d’un **établissement public de l’État**, chargé d’élaborer « *cette nouvelle ambition* » et d’organiser « *une gestion intégrée des services rendus aux visiteurs et aux habitants* ».

Cet établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) remplacerait l’actuel syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel². Un préfigurateur a été nommé le 14 mars dernier afin d’étudier les conditions de sa création.

¹ Ce syndicat mixte comprend les régions Normandie et Bretagne, le département de la Manche et les trois communes précitées.

² La gestion de l’abbaye et des remparts continuant de relever du centre des monuments nationaux.

2. Ouvrir la voie à la création de l'établissement public

Initialement, le Gouvernement souhaitait créer l'établissement public du Mont-Saint-Michel à l'occasion du présent projet de loi.

Toutefois, l'article 34 de la Constitution limite la compétence du législateur à la « *création de catégories d'établissements publics* »¹.

En l'espèce, le Conseil d'État a considéré que l'établissement public du Mont-Saint-Michel appartiendrait à la même catégorie d'établissements que le domaine national de Chambord. **Sa création relève donc du pouvoir réglementaire, non du pouvoir législatif**².

L'intervention du législateur reste toutefois nécessaire, notamment pour organiser la dissolution du syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel.

L'article 15 *octies* entrerait en vigueur à la date de création de l'établissement public du Mont-Saint-Michel et, au plus tard, le 1^{er} janvier 2020, conformément aux engagements pris par l'État auprès des collectivités territoriales et des autres parties prenantes.

▪ La dissolution du syndicat mixte

Afin d'accélérer les procédures, l'article 15 *octies* tend à dissoudre, de plein droit, l'actuel syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel.

Par dérogation à l'article L. 5721-7 du code général des collectivités territoriales, les membres du syndicat mixte n'auraient donc pas à se prononcer sur cette dissolution.

Dans la même logique, **les personnels, les biens et les engagements contractuels du syndicat mixte seraient transférés au futur établissement public du Mont-Saint-Michel.**

Les agents disposeraient d'un « **droit d'option** » pour demander, pendant un certain délai, leur intégration à l'établissement public. Ils conserveraient les clauses substantielles de leur contrat, en particulier celles concernant leur rémunération.

▪ Le transfert de certains pouvoirs de police

En outre, l'article 15 *octies* tend à **transférer certains pouvoirs de police des maires vers le directeur général de l'établissement public du Mont-Saint-Michel**, sur le modèle du domaine national de Chambord.

Il s'agit, en accord avec les élus locaux, d'harmoniser les règles applicables sur le Mont-Saint-Michel afin d'améliorer l'accueil du public et donc l'attractivité du site.

¹ Conseil constitutionnel, 28 juillet 1993, Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, *décision n° 93-322 DC*.

² Conseil d'État, 15 juillet 2019, *avis n° 398013 sur le projet de loi*.

Ce transfert serait strictement encadré : il ne concernerait que quatre polices administratives (circulation, stationnement, affichage et occupation temporaire du domaine public), dans un secteur géographique restreint au Mont-Saint-Michel et au lieu-dit La Caserne.

▪ **La sécurisation des relations financières entre les différents intervenants**

Enfin, l'article 15 *octies* sécurise les relations financières entre l'établissement public du Mont Saint-Michel et le Centre des monuments nationaux (CMN).

L'établissement public recueillerait les recettes issues de l'Abbaye du Mont-Saint-Michel et conclurait une **convention de gestion** avec le Centre des monuments nationaux.

Cette convention définirait notamment la répartition du résultat d'exploitation de l'Abbaye. **Afin d'assurer la viabilité financière de l'établissement public, la quote-part réservée au Centre des monuments nationaux n'excéderait pas la moitié du résultat d'exploitation.**

Votre commission a adopté l'article 15 *octies* ainsi rédigé.

TITRE III LIBERTÉS LOCALES : SIMPLIFIER LE QUOTIDIEN DU MAIRE

CHAPITRE I^{ER} FAVORISER LE RAPPROCHEMENT ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Article 16

(art. L. 1410-3, L. 1411-51 [nouveau], L.5111-1, L. 5211-4-4 [nouveau] et
L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales)

Assouplissement des règles applicables aux conventions passées par les collectivités territoriales et leurs groupements

1. L'ouverture des possibilités de recours à une convention de prestations de services entre plusieurs communes

1.1. Le droit en vigueur

L'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) rappelle les différentes formes de coopération pouvant intervenir entre collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences. Il distingue en ce sens **les outils de coopération pérennes** que sont les groupements de collectivités **des outils ponctuels prenant la forme de conventions de services *ad hoc***.

Si l'article L. 5111-1 précité ne donne qu'une liste des différentes catégories de groupements de collectivités dont les régimes sont par ailleurs établis par le CGCT, il fixe directement en son sein le régime applicable aux conventions de services.

1.2. Le champ des conventions de services

L'article dispose que de telles conventions peuvent être conclues « *entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes* » ou « *entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsque le rapport relatif aux mutualisations de services, défini à l'article L. 5211-39-1 [du CGCT] le prévoit* ». Cette dernière possibilité offerte aux EPCI ou à leurs communes membres a été introduite par la loi « NOTRe » du 7 août 2015¹.

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

Le rapport relatif aux mutualisations visé par l'article L. 5111-1 précité est un document prospectif relatif aux mutualisations entre les services d'un EPCI à fiscalité propre et ceux des communes qui en sont membres. Il est établi par le président de l'EPCI dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux.

La loi du 22 août 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires¹ est également venue étendre le champ du recours à de telles conventions de services. Selon l'article L. 5111-1 précité, peuvent ainsi y avoir recours « *une métropole ou une communauté urbaine, d'une part, et des établissements publics de coopération intercommunale ou des communes situés en dehors du territoire métropolitain ou de la communauté urbaine, d'autre part* » afin de développer les synergies avec les territoires ruraux, dans le cadre de la mise en œuvre des contrats de cohésion territoriale.

1.3. *Le régime applicable aux conventions de services*

L'article L. 5111-1 précité dispose que **les règles de la commande publiques ne s'appliquent pas lorsque la convention de service porte sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne**. En ce sens, les considérants des directives relatives aux marchés publics et aux concessions rappellent « *que les services d'intérêt général non économiques ne devraient pas relever [de leur] champ d'application* »². En effet, la qualité de personne morale de droit public ne fait pas, en soi, obstacle à ce qu'une collectivité territoriale ou un EPCI reçoive la qualification d'opérateur économique au sens du droit de l'Union européenne. Il peut ainsi, en principe, soumissionner à un marché public ou un contrat de concession passé par un acheteur public, dans le respect du droit commun de la commande publique, sous réserve de respecter certaines règles spécifiques.

Le Conseil d'État a récemment rappelé que, « *si aucun principe ni aucun texte ne fait obstacle à ce que ces collectivités ou leurs établissements publics de coopération se portent candidats à l'attribution d'un contrat de commande publique pour répondre aux besoins d'une autre personne publique, ils ne peuvent légalement présenter une telle candidature que si elle répond à un tel intérêt public, c'est-à-dire si elle constitue le prolongement d'une mission de service public dont la collectivité ou l'établissement public de coopération a la charge, dans le but notamment d'amortir des équipements, de valoriser les moyens dont dispose le service ou d'assurer son équilibre financier, et sous réserve qu'elle ne*

¹ Article 10 de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

² Voir le considérant 6 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et de la directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession et le considérant 8 de la directive 2014/25/UE du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

compromette pas l'exercice de la mission. Une fois admise dans son principe, cette candidature ne doit pas fausser les conditions de la concurrence »¹.

Devant la difficulté d'appréhender concrètement la notion de services non économiques d'intérêt général et l'impossibilité d'en figer la substance dans une loi du fait de son caractère communautaire, la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) assure une information des préfetures et des collectivités au travers de la diffusion récente, en juillet 2019, d'un guide des coopérations à l'usage des collectivités et de leurs groupements. Comme l'indique la DGCL, ce guide « précise en effet que les services non économiques d'intérêt général (SNIEG) sont des services pour lesquels il n'existe pas de marché et dont la fourniture est soit gratuite, soit sans rapport avec le coût payé par l'utilisateur »².

L'article L. 5111-1 précité précise que **l'application des règles de la commande publique est également écartée pour les conventions relatives à des missions d'intérêt général passées en application des I et III de l'article L. 5111-1-1 du CGCT**. Le I précité est relatif aux conventions conclues entre certaines collectivités territoriales ou établissements publics locaux³ qui ont pour objet la mise en commun ou le regroupement de services ou d'équipements dans le but d'« assurer l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou transférée à leurs signataires ». Le III du même article porte, lui, sur les conventions passées par différentes collectivités territoriales ou établissements publics locaux⁴ en vue de « se doter d'un service unifié ayant pour objet d'assurer en commun des services fonctionnels »⁵. Ces services fonctionnels se définissent comme « des services administratifs ou sociaux territoriaux concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences »⁶.

L'exclusion des règles de la commande publique à ces dernières situations découle de la jurisprudence constante de la CJUE qui rappelle qu'« une autorité publique peut accomplir les tâches d'intérêt public qui lui incombent par ses propres moyens, sans être obligée de faire appel à des entités externes n'appartenant pas à ses services, et qu'elle peut aussi le faire en collaboration avec d'autres autorités publiques »⁷.

¹ Conseil d'État, 7ème - 2ème chambres réunies, 14 juin 2019, N° 411444.

² Réponses au questionnaire des rapporteurs transmises par la DGCL dans le cadre de l'examen du projet de loi. Le guide est disponible à l'adresse suivante : (https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/CIL2/20190712_guide_des_cooperations.pdf).

³ Le I. de l'article L. 5111-1-1 du CGCT vise « les départements, la métropole de Lyon, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements, les communes appartenant à la métropole du Grand Paris et les syndicats mixtes ».

⁴ Le III. de l'article L. 5111-1-1 du CGCT vise les départements, la métropole de Lyon, et les régions, leurs établissements publics et certains syndicats mixtes.

⁵ III. de l'article L. 5111-1-1 du CGCT.

⁶ Ibidem.

⁷ Point 45 de la décision de la CJUE, du 6 juin 2009, Commission contre République fédérale d'Allemagne, affaire C-480/06, renvoyant lui-même aux points 48 et 49 de la décision Coditel Brabant de la CJCE, du 13 novembre 2008, affaire C-324/07.

2. L'assouplissement prévu par le projet de loi et la position de votre commission

L'article 16 du projet de loi tend à **assouplir les conditions dans lesquelles des EPCI ou des communes peuvent conclure des conventions de services** (cf. *supra*) en supprimant deux des critères prévus par la loi NOTRe. Le premier est la nécessaire appartenance de communes au même EPCI pour qu'elles puissent conclure de telles conventions. Le second est la nécessaire mention de ces conventions dans le rapport relatif aux mutualisations de services, par ailleurs supprimé à l'article 23 du présent projet de loi. Comme l'indique l'étude d'impact, « *le caractère prospectif de ce rapport, en ce qu'il oblige à anticiper l'ensemble des possibilités de mutualisation sur la durée d'un mandat électoral, représente une contrainte particulièrement pesante* »¹.

De telles conventions pourraient donc être conclues entre plusieurs EPCI ou entre plusieurs communes, indépendamment de leur appartenance à un même EPCI.

Vos rapporteurs soulignent que les dispositions de l'article 16 du projet de loi ne tendent qu'à ouvrir de nouvelles possibilités pour les communes souhaitant passer des conventions de services sans créer de nouvelles contraintes. **Votre commission est donc favorable à la création de cet espace de liberté.**

3. Création d'une commission commune pour l'attribution de contrats de concession par un groupement

3.1. *État du droit en vigueur*

Le droit de la commande publique donne la faculté aux acheteurs publics et, le cas échéant, à des acheteurs privés, de se regrouper afin de mutualiser les procédures de passation et bénéficier d'économies permises par les volumes d'achats ou de prestations mis en commun. Ainsi, des **groupements de commandes** sont prévus pour les marchés publics² et des **procédures de mutualisation** le sont pour les contrats de concessions³, dans des termes et selon des modalités relativement comparables.

Dans le cadre d'un groupement de commandes impliquant une majorité de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux, le CGCT prévoit l'existence d'une **commission d'appel d'offres unique chargée de l'attribution d'un marché public**⁴. Ce mécanisme permet ainsi aux acheteurs publics qui se sont regroupés de s'exprimer d'une seule voix quant au choix du ou des prestataires dont l'offre sera retenue.

¹ Étude d'impact, page 120.

² Articles L. 2113-6 à L. 2113-8 du code de la commande publique.

³ Articles L. 3112-1 à L. 3112-4 du code de la commande publique.

⁴ Article L. 1414-3 du CGCT.

Or, comme le relève l'étude d'impact, « *aucune disposition similaire n'existe s'agissant des commissions compétentes pour examiner les délégations de service public et autres contrats de concession* »¹. En l'état actuel du droit, chaque collectivité ou groupement doit donc réunir sa propre commission, dans les mêmes conditions que si elle était seule à passer le contrat de concession, selon les modalités prévues par le CGCT², les éventuels membres du groupement n'ayant pas la qualité d'acheteur public ne pouvant pas participer au choix du cocontractant.

3.2. *La création d'une commission unique pour l'attribution des contrats de concession par un groupement et la position de votre commission*

L'article 16 du projet de loi tend à créer, au sein du CGCT³, une **commission analogue à celle qui existe pour les groupements de commandes dans le cadre de la procédure de mutualisation prévue par le code de la commande publique pour les contrats de concession**. Selon le Gouvernement, cette création « *vise à en faciliter le fonctionnement en faisant intervenir une seule commission lors de la passation des délégations de service public et autres contrats de concession et éviter ainsi le risque de divergences d'appréciation pouvant exister entre plusieurs commissions* »⁴.

Comme pour la commission d'appel d'offres commune aux groupements de commandes, les dispositions que tend à introduire l'article 16 précité prévoient une commission unique *ad hoc* ou de rendre compétente celle du coordonnateur du groupement.

Dans l'hypothèse d'une commission commune *ad hoc*, comme pour les marchés publics, elle serait à la fois composée de représentants élus par la commission de chaque membre du groupement qui en dispose et de représentants des chacun des autres membres du groupement qui n'en dispose pas. Comme pour l'attribution de marchés dans le cadre de groupements de commandes, la commission commune *ad hoc* serait « *présidée par le représentant du coordonnateur du groupement* ».

La seule divergence avec les règles applicables aux groupements de commandes est l'absence de renvoi à un décret pour fixer des modalités spécifiquement applicables à la commission d'un groupement de commandes composé en majorité d'offices publics de l'habitat⁵. Ce renvoi ne semble pas ici justifié par la nature des contrats passés par ces entités.

¹ Étude d'impact, page 125.

² Article L. 1411-5 du CGCT.

³ L'article L. 3112-4 du code de la commande publique relatif aux mutualisations renvoie aux dispositions du CGCT applicables à l'ensemble des concessions qui renvoient elles-mêmes aux dispositions applicables aux contrats de concessions appartenant à la catégorie spécifique des délégations de services publics. C'est au sein de ces dernières dispositions que l'article 16 du projet de loi tend à introduire un nouvel article L. 1411-5-1.

⁴ Étude d'impact, page 125.

⁵ I bis de l'article L. 1414-3 du CGCT.

Vos rapporteurs soutiennent la création de **ce nouveau mécanisme qui simplifiera grandement le recours à la mutualisation des contrats de concession** par les collectivités territoriales ou les établissements publics locaux.

4. Possibilité, pour un EPCI à fiscalité propre, de passer des marchés publics pour le compte de ses communes membres réunies en groupements de commandes

4.1. État du droit en vigueur

La passation et l'exécution des marchés publics revêtent souvent un caractère complexe pour les petites communes. Bien que soumises au code de la commande publique, elles ne disposent pas nécessairement des moyens humains nécessaires pour le bon accomplissement de ces tâches.

Le CGCT prévoit deux possibilités ouvertes à un EPCI à fiscalité propre souhaitant offrir un appui à ses communes membres. La première réside dans **la possibilité de se doter de services communs**, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles et ce, indépendamment des compétences transférées à l'EPCI¹. Ces services communs à l'EPCI et à une ou plusieurs communes membres peuvent donc avoir pour objet de traiter la passation et l'exécution de leurs marchés publics respectifs.

La seconde consiste, pour l'EPCI à fiscalité propre, à « **se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui [ne lui] ont pas été transférées antérieurement** »².

Or, en vertu du principe de spécialité et en l'absence de dispositions législatives expresses, il n'est pas possible à un EPCI de venir en aide à un groupement de commandes constitué par plusieurs de ses communes membres si les services, travaux ou fournitures sur lesquels porte le marché sont étrangers à ses compétences. En vertu de ce même principe, l'EPCI ne peut participer lui-même au groupement de commandes et ne peut faire, le cas échéant, bénéficier les autres membres de sa commission d'appel d'offres³ que si le marché concourt à la satisfaction de ses besoins propres ou à l'exercice d'une de ses compétences.

Comme le relève l'étude d'impact, « *l'intervention d'un tel établissement pour le compte de ses communes membres, réunies en groupement de commande [...] peut s'avérer utile même en dehors des compétences qui lui ont été transférées lorsque ces communes n'ont ni la taille critique, ni l'ingénierie nécessaire pour constituer à un tel groupement* »⁴.

¹ Article L. 5211-4-2 du CGCT.

² Article L. 5211-4-3 du CGCT.

³ Possibilité de faire bénéficier le groupement de commandes de la commission d'appel d'offre de son coordonnateur prévue au II de l'article L. 1414-3 du CGCT

⁴ Étude d'impact, page 128.

4.2. L'assouplissement du cadre d'intervention des EPCI en matière de groupements de commandes et l'avis de votre commission

L'article 16 du projet de loi tend à introduire de la souplesse dans le cadre d'intervention des EPCI à fiscalité propre en matière de marchés publics passés par ses communes membres.

En premier lieu, il tend à **déconnecter l'intervention de l'EPCI des compétences qui lui ont été transférées**, faisant ainsi obstacle au principe de spécialité qui s'impose à lui (*cf. supra*). En second lieu, il tend à permettre aux EPCI de **mener, à titre gratuit, tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution de marchés publics** pour le compte des membres de groupements de commandes constitués de communes membres et dont il peut également faire partie. L'article 16 précité prévoit que l'EPCI peut exercer cette fonction même s'il n'est pas coordonnateur du groupement dont il fait, le cas échéant, partie.

L'article 16 pose pour seules conditions le fait que les statuts de l'EPCI prévoient cette faculté et que ce « mandat » soit prévu par une convention approuvée à la fois par les communes membres du groupement et par l'EPCI.

Vos rapporteurs accueillent très favorablement ce dispositif. Il constitue un assouplissement encore plus prononcé que celui qui avait été adopté par le Sénat à l'occasion de l'examen, en première lecture, de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et vitalité de la démocratie locale¹. À l'initiative de ses rapporteurs, votre commission a adopté **l'amendement COM 612 afin d'étendre le bénéfice de cet article à la métropole de Lyon et aux communes situées sur son territoire**.

Votre commission a également adopté **l'amendement COM 370 rect. Bis** déposé par notre collègue Denise Saint-Pé et plusieurs membres du groupe Union centriste tendant à assouplir les conditions de mise en commun de service au sein d'un syndicat mixte.

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

¹ Ce dispositif prévu à l'article 21 bis de la proposition de loi est issu d'un amendement de commission de notre collègue Patrick Chaize adopté après avis favorable du rapporteur. Il ne prévoit la participation d'un EPCI à un groupement de commande indépendamment des compétences qui lui ont été transférées.

Article 17

(art. L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales)
« Sécabilité » des compétences déléguées entre collectivités territoriales et possibilité pour les EPCI de déléguer leurs compétences aux départements et aux régions

L'article 17 du projet de loi tend à assouplir les délégations de compétences entre les collectivités territoriales, en ouvrant la possibilité de déléguer une compétence de manière partielle. Serait également rendue possible la délégation par un établissement public de coopération intercommunale à un département ou à une région.

1. Les délégations de compétences entre collectivités territoriales : un dispositif peu utilisé du fait de restrictions trop importantes

1.1. Des délégations possibles entre collectivités territoriales, suivant des modalités déterminées par la loi

Les collectivités territoriales peuvent, par convention, aménager l'exercice des compétences qui leur sont attribuées.

- *Un dispositif général de délégation prévu à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales*

Comme l'avait indiqué l'un de vos rapporteurs à l'occasion de son rapport sur la proposition de loi *relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale*¹, les possibilités de délégation étaient originellement restreintes, et ont été généralisées par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*.

Historique des délégations de compétences entre collectivités territoriales

- *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 1999² 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 ;

¹ Rapport n° 546 (2017-2018) de votre rapporteur Mathieu Darnaud sur la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, fait au nom de la commission des lois, déposé le 6 juin 2018. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl17-466.html>.

² Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

- de manière plus générale, l'article L. 5210-4 du même code prévoit depuis 2004¹ qu'un établissement public de coopération intercommunale peut, si ses statuts l'y autorisent expressément, se voir déléguer une partie de leurs compétences par la région ou le département. Les conditions de la délégation exercée dans ce cadre sont similaires à celles de la délégation définie par l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales ;

- un peu différent, le dispositif de l'appel de compétences 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 L. 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^{er} 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 compétences².

Source : Rapport n° 546 (2017-2018) susmentionné, p. 96

L'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales prévoit désormais 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 (EPCI) à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire.

Les compétences déléguées sont exercées par la collectivité ou l'EPCI délégataire, **au nom et pour le compte** de la collectivité délégante. Il s'agit donc d'une **délégation d'exercice**, la **responsabilité de la compétence continuant d'appartenir à la collectivité à qui elle appartient**.

La délégation 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 partie réglementaire du code général des collectivités territoriales indique que la convention précise le cadre financier dans lequel s'exerce la délégation, ainsi que les moyens de fonctionnement, les services et les personnels éventuellement mis à disposition de l'autorité délégataire.

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

² Cette faculté de délégation, devait, elle aussi, entrer en vigueur au 1^{er} 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.

- *Un dispositif limité*

Le législateur, comme le soulignait l'un de vos rapporteurs à l'occasion de l'examen de la proposition de loi *relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale*, a, ces dernières années, fortement encouragé le développement des délégations de compétences.

Un encouragement continu des délégations de compétences par le législateur :

La loi MAPTAM a en effet conservé la faculté de délégation entre collectivités territoriales et en a étendu la portée par trois mesures 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 du même code) ;

- 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 dudit code).

De même, la loi NOTRe¹ 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 République², de disposer d'un interlocuteur unique sur le terrain (article L. 1111-8-2 dudit code) ;

- 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).

Source : Rapport n° 546 (2017-2018) susmentionné, p. 98-99

La formulation de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales apporte toutefois quelques limites aux possibilités de délégations de compétences.

L'article **exclut** tout d'abord qu'un EPCI puisse déléguer ses **compétences**, alors qu'il peut être délégataire d'une compétence d'une autre collectivité territoriale.

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRe.

² « 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.

De même, **le délégant et le délégataire doivent appartenir à des catégories de collectivités territoriales différentes** : les délégations entre communes, entre départements ou entre régions ne sont donc pas autorisées.

Par ailleurs, il n'est **pas possible de déléguer une compétence de manière partielle** afin que le dispositif ne concerne que des blocs homogènes de compétences. C'est l'intégralité de la compétence et non une fraction de celle-ci qui doit être déléguée.

Enfin, l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales ne prévoit **pas de possibilité de subdélégation**.

1.2. Des dispositifs de délégation spécifiques restreignant le champ de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales

Le corpus législatif dispose en outre de plusieurs mécanismes de délégation sectorielle, qui viennent préciser ou restreindre le champ de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

À titre d'exemple, l'article L. 3111-9 du code des transports prévoit que la région ou l'autorité compétente pour organiser des transports urbains peut confier tout ou partie de **l'organisation des transports scolaires** à la région, au département, à des communes, des EPCI, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales.

Autre exemple, les **délégations en matière de développement économique**. L'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales indique que 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. Un dispositif de délégation spécifique est ensuite défini, qui exclut les départements des potentiels délégataires.

Le Conseil d'État a confirmé, à plusieurs reprises, que **l'existence d'un dispositif de délégation spécifique exclut la possibilité d'appliquer celui existant à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales**¹.

2. Assouplir les dispositifs de délégation de compétences

2.1. L'article 17 du projet de loi : la possibilité d'une délégation partielle de compétences

L'article 17 du projet de loi tend à modifier l'article L. 1111-8 du code général de collectivités territoriales **en autorisant la « sécabilité » des compétences déléguées**. Serait ainsi instituée la possibilité pour les

¹ Conseil d'État, 12 mai 2017, n° 397364 et 11 octobre 2017, n°407347.

collectivités territoriales de ne déléguer qu'une partie d'une compétence et non la compétence dans son ensemble.

Votre commission est entièrement favorable à une telle avancée, qui **reprend une disposition votée par le Sénat le 13 juin 2018**, à l'occasion de l'article 21 de la proposition de loi *relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale*¹. Les compétences des collectivités et des EPCI sont en effet définies de manière large et parfois peu claire, et instaurer de la souplesse dans les délégations de compétences permet d'améliorer l'exercice par le bloc local de ses compétences.

2.2. La position de votre commission : lever les derniers freins aux délégations de compétences

Comme le rappelait l'un de vos rapporteurs à l'occasion de l'examen de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale susmentionnée, « **les délégations de compétences apparaissent comme une solution d'avenir** que le Parlement cherche à encourager ».

Votre commission a souhaité réaffirmer sa volonté d'assouplir de manière plus conséquente les délégations de compétences au niveau des collectivités territoriales. Elle a donc adopté **deux amendements identiques COM-613** de ses rapporteurs et **COM-239** de notre collègue Jacques Genest **permettant aux EPCI à fiscalité propre de déléguer leurs compétences à un département ou à une région**. Cette délégation ne serait toutefois possible que si **elle est prévue par les statuts de l'EPCI**.

L'interdiction faite aux EPCI de déléguer leurs compétences est, 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 entre ces groupements et les collectivités départementales et régionales.

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

¹ Article 21 de la proposition de loi. Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp17-466.html>.

Article 18

(art. L. 1111-10 et L. 3232-1-2, art. L. 3231-2 et L. 3231-3 [rétablis]
du code général des collectivités territoriales)

Compétences économiques des départements

L'article 18 du projet de loi vise à apporter quelques aménagements à la répartition des compétences économiques entre les différentes catégories de collectivités territoriales, en étendant, dans des secteurs circonscrits et sous conditions, les possibilités d'intervention des départements, notamment en matière d'aides aux entreprises.

1. L'action économique des départements : une compétence résiduelle

L'intervention des collectivités territoriales dans le domaine économique prend notamment la forme d'**aides aux entreprises** qui, soumises au droit communautaire des aides d'État, se répartissent en **trois catégories** :

- les **aides à la création ou à l'extension d'activités économiques**, qui prennent la forme de prestations de services ou d'aides financières dites « *directes* » (subventions, bonifications d'intérêts, prêts et avances remboursables à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du marché) ;

- les **aides aux entreprises en difficulté** ;

- les **aides à l'immobilier d'entreprise** (subventions, rabais sur le prix de vente ou de location, prêts, avances ou crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché).

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRe, a profondément modifié la répartition des compétences entre les collectivités territoriales en la matière.

Avant la loi *NOTRe*, le législateur avait certes reconnu un rôle prééminent à la région dans l'octroi des aides à la création ou l'extension d'activités économiques, mais les départements, les communes et leurs groupements pouvaient participer à leur financement ou mettre en œuvre leurs propres aides et régimes d'aides avec l'accord de la région (ou même sans son accord, par convention avec l'État). Les régions et les départements étaient compétents au même titre pour attribuer des aides aux entreprises en difficulté, lorsque « *la protection des intérêts économiques et sociaux* » de leur population l'exigeait. Toutes les collectivités territoriales et leurs groupements étaient autorisés à attribuer des aides à l'immobilier d'entreprise.

Désormais :

1° les régions sont seules compétentes pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi d'aides à la création ou à l'extension d'activités économiques et pour accorder des aides à des entreprises en difficulté. Toutefois :

- la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides, par convention avec la région ;

- la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent se voir déléguer par la région l'octroi de tout ou partie des aides à la création ou à l'extension d'activités économiques¹ ;

2° la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements sont seuls compétents pour définir les aides et régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise (qui doivent cependant être compatibles avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation). Toutefois :

- la région peut, par convention, participer à leur financement ;

- les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent déléguer au département l'octroi de tout ou partie de ces aides².

Hors ce dernier cas, **les départements** – qui ont perdu par ailleurs le bénéfice de la clause de compétence générale – **n'ont donc plus que des attributions résiduelles en matière de développement économique**, en vertu de dispositions dérogatoires et dans des domaines spéciaux :

- par convention avec la région et en complément de celle-ci, ils peuvent participer aux financements d'aides attribués par celles-ci à des organisations de producteurs et des entreprises exerçant une activité de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche³ ;

- les départements sont demeurés compétents pour octroyer des aides à l'exploitation de salles de cinéma⁴ ;

- comme les autres collectivités territoriales et leurs groupements, les départements peuvent attribuer des aides destinées à favoriser

¹ Article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 1511-3 du même code.

³ Article L. 3232-1-2 du même code. La finalité de ces aides est limitée, puisqu'elles ne peuvent avoir pour objet que de permettre à ces organisations ou 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 leurs produits, ou de mettre en œuvre des mesures en faveur de l'environnement ».

⁴ Article L. 3232-4 du même code.

l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires¹ ;

- enfin, les départements peuvent contribuer de deux façons au maintien de services nécessaires en milieu rural ou dans les quartiers urbains défavorisés :

○ sur le fondement de l'article L. 2251-3 du code général des collectivités territoriales, ils ont conservé, comme les autres « *collectivités territoriales concernées* », la faculté de compléter les aides accordées par les communes ou leurs groupements « *lorsque l'initiative privée est défailante ou insuffisante pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ou dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville* »² ;

○ sur le fondement de l'article L. 1111-10, ils peuvent, « *pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défailante ou absente* », contribuer au financement d'opérations d'investissement dont le maître d'ouvrage est une commune ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre « *en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural* » ou encore – ce qui se rattache moins à l'économie – d'opérations réalisées par les associations syndicales autorisées « *en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural* ».

Ces diverses dispositions s'articulent assez mal et l'on perçoit difficilement ce que les dispositions citées de l'article L. 1110-10 ajoutent à la faculté reconnue aux départements par le même article de contribuer au financement de tout projet dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements.

2. Le projet de loi : le rétablissement d'une capacité d'intervention conditionnelle en cas de catastrophe naturelle

Les dramatiques inondations qui se sont produites dans l'Aude en octobre 2018 et qui, outre de lourdes pertes humaines, ont causé d'importants dommages à l'économie locale **ont, semble-t-il, convaincu le Gouvernement de desserrer un peu l'étoupe**. Alors que le conseil départemental avait été, avec l'État et le service départemental d'incendie et de secours, en première ligne pour faire face à ces événements, et alors que les petites entreprises locales se tournaient naturellement vers le

¹ Article L. 1511-8 du même code.

² Voir l'instruction du Gouvernement relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements du 22 décembre 2015 (NOR INTB1531125J), p. 19, qui confirme que cette compétence est demeurée aux départements.

département pour qu'il les aide à remettre en état leur appareil productif, celui-ci se trouvait empêché par la nouvelle répartition des compétences issue de la loi *NOTRe*...

Nos concitoyens comprennent mal qu'une collectivité publique, administrée par une assemblée élue au suffrage universel, soit ainsi dans l'impossibilité de répondre aux besoins les plus pressants de son territoire.

L'article 18 du projet de loi prévoit donc que, par dérogation à la répartition de droit commun des compétences en la matière, le département puisse accorder des aides aux entreprises affectées par une catastrophe naturelle.

L'exercice de cette nouvelle compétence est cependant encadré par **des règles de procédure et de fond :**

- les aides ne pourraient être destinées qu'à des entreprises dont au moins un établissement se situe **dans une commune visée par un arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle**, cet arrêté relevant de la compétence conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des finances¹ ;

- l'intervention du département serait soumise à la conclusion préalable **d'une convention avec la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités compétent**, c'est-à-dire avec l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (ou la commune isolée) s'il s'agit d'une aide à l'immobilier, avec la région dans les autres cas ;

- outre les conditions de localisation susmentionnées, le bénéficiaire devrait être une entreprise *« dont l'activité est significativement affectée en raison des dommages importants subis par son outil de production »* ;

- l'aide devrait avoir pour objet de permettre à l'entreprise de remettre en état ses locaux et moyens de production, de reconstituer un stock, d'indemniser une perte de revenu et de *« redémarrer [son] activité »* ;

- elle serait octroyée *« en complément des autres dispositifs d'aides et d'indemnisation »*, c'est-à-dire que le montant cumulé des aides reçues du département ou d'autres personnes et des indemnisations versées par les assureurs ne pourrait excéder la valeur du préjudice constaté.

3. La position de votre commission : procéder à des ajustements complémentaires sans remettre en cause, dans ses grandes lignes, la répartition des compétences économiques

Votre commission a salué l'assouplissement proposé par le Gouvernement, particulièrement bienvenu afin qu'un département, lorsqu'il

¹ Article L. 125-1 du code des assurances et circulaire n° 84-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophe naturelle.

en a les moyens, puisse venir en aide à des entreprises touchées par des événements naturels exceptionnels.

Elle a estimé nécessaire d'apporter **plusieurs ajustements complémentaires** à la législation en vigueur, sans remettre en cause, dans ses grandes lignes, la répartition des compétences économiques. Elle a repris à cet effet des dispositions adoptées par l'une ou l'autre assemblée au cours de la législature actuelle¹.

En ce qui concerne les **aides susceptibles d'être attribuées par les départements aux secteurs de l'agriculture et de la pêche**, votre commission a adopté un **amendement COM-614** de ses rapporteurs qui prévoit :

- d'une part, que **ces aides, qui resteraient soumises à la conclusion d'une convention avec la région, ne viennent plus nécessairement en complément des financements apportés par cette dernière**² ;

- d'autre part, que pourraient également en bénéficier **les comités des pêches et de la conchyliculture**. Cette disposition, plusieurs fois adoptée par le Sénat, avait à l'origine été proposée par le **Gouvernement de M. Bernard Cazeneuve** lors de l'examen d'une proposition de loi *portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique*. Comme l'indiquait alors l'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental, les comités des pêches et de la conchyliculture, structures de base de la représentation professionnelle du secteur qui exercent également des missions de service public, ne sauraient être confondus avec des organisations de producteurs. Il serait légitime de les faire également bénéficier d'aides départementales afin de « *contribuer à la mise en œuvre des mesures collectives en faveur d'une pêche et d'une conchyliculture responsables et durables ou des mesures en soutien à la filière pêche maritime et conchylicole*³ ».

Par ailleurs, votre commission s'est attachée à **clarifier le droit en vigueur en ce qui concerne la participation des départements au financement, d'une part, d'opérations d'investissement dont le maître d'ouvrage est une autre personne publique, d'autre part, des aides accordées par les communes pour assurer la création ou le maintien de**

¹ Comme l'indique le rapport n° 263 (2013-2014) de notre ancien collègue Philippe Marini sur la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat, « la recevabilité financière des initiatives parlementaires peut être appréciée par rapport au droit proposé », et non pas seulement au droit en vigueur. « Au titre du droit proposé, une proposition de loi adoptée par l'une ou l'autre assemblées parlementaires, lors de la législature en cours, peut (...) constituer une base de référence valable pour l'appréciation de la recevabilité financière » (p. 54-55).

² C'est ce que prévoyait l'article 15 de la proposition de loi n° 466 (2017-2018) relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, adoptée par le Sénat le 13 juin 2018.

³ Amendement n° 39 du Gouvernement portant article additionnel après l'article 14 de la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique (AN, n° 346, XIV^e législature), présenté en première lecture au Sénat et en séance publique. Cette disposition avait été reprise à l'article 19 de la proposition de loi n° 717 (2016-2017) relative au développement durable des territoires littoraux, adoptée par le Sénat le 30 janvier 2018.

services en milieu rural ou dans les quartiers urbains sensibles (amendement COM-615) :

- en supprimant la disposition selon laquelle le département peut « *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* », qui n'ajoute rien à la faculté qui leur est reconnue de manière générale de participer au financement d'opérations d'investissement dont le maître d'ouvrage est une commune ou un groupement de communes ;

- en permettant au contraire au département de contribuer au financement d'opérations d'investissement en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les **associations syndicales constituées d'office**, au lieu de réserver cette possibilité aux associations syndicales autorisées, cette distinction paraissant sans fondement¹ ;

- en inscrivant expressément dans la loi la faculté pour le département de participer au **financement des aides octroyées par les communes ou leurs groupements sur le fondement de l'article L. 2251-3 du même code**, c'est-à-dire « *lorsque l'initiative privée est défailante ou insuffisante pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ou dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville* », ce qui ne fait que **confirmer la doctrine administrative**.

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

Article 19

(art. L. 2113-1 du code général des collectivités territoriales, art. 10 et 12 de la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires)

État civil dans les communes nouvelles

L'article 19 tend à ouvrir aux habitants d'une commune nouvelle la possibilité de célébrer leur mariage ou d'enregistrer leur pacte civil de solidarité (PACS) dans la commune déléguée de leur choix. Il effectue en outre certains ajustements pour permettre la suppression effective d'une partie seulement des annexes de la mairie.

1. L'état civil dans les communes nouvelles : une situation illisible pour les usagers

Les règles de compétence des officiers de l'état civil sur le territoire d'une commune nouvelle suscitent de la part des administrés une forte incompréhension.

¹ Cette extension figurait à l'article 12 de la proposition de loi n° 466 (2017-2018) précitée.

Lors de la création d'une commune nouvelle, les maires délégués conservent leur rôle d'officiers de l'état civil en vertu de l'article L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales, bien que seule la commune nouvelle soit une collectivité territoriale (article L. 2113-10).

Cette situation est source de confusion pour les administrés. D'une part, certains regrettent parfois de ne pas pouvoir célébrer leur mariage ou leur pacte civil de solidarité (PACS) dans la maison commune de la commune nouvelle mais de devoir le faire dans l'annexe de la mairie de la commune déléguée dans laquelle ils résident. D'autre part, la mutualisation des services de gestion de l'état civil, permise par le décret du 6 mai 2017¹ permet aux administrés de solliciter la copie ou l'extrait d'un acte d'état civil établi dans une commune déléguée auprès d'une autre commune déléguée de la commune nouvelle dans laquelle l'acte a été établi. Il conviendrait de prolonger cette facilité ouverte aux administrés. Enfin, maintenir un service de l'état civil dans certaines communes déléguées de petite taille s'avère parfois excessivement coûteux en moyens humains et matériels.

La possibilité, ouverte par l'article 10 de la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 *visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires*, de supprimer au sein des communes nouvelles une partie seulement des annexes des communes déléguées **peut rendre plus difficilement compréhensible la gestion de l'état civil dans les communes nouvelles**. La compétence des maires délégués, qui restent officiers de l'état civil de leur commune déléguée même en l'absence d'annexe de la mairie dans leur commune déléguée, est comprise comme supprimée *de facto*. *En l'état actuel du droit, ces maires délégués conservent pourtant leur compétence, même s'ils ne disposent plus de lieu sur le territoire de la commune déléguée pour la gestion du service public de l'état civil. La volonté du législateur en la matière mériterait donc d'être précisée.*

2. Clarifier et assouplir les règles de compétence en vigueur

L'article prévoit d'abord, en accord avec les dispositions en vigueur en matière d'état civil, de préciser la **définition de la compétence des officiers de l'état civil**. La modification de l'article L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales proposée clarifierait ainsi l'exercice de la compétence des officiers de l'état civil dans les communes déléguées, qui s'appliquerait non plus sur « *les habitants* » de la commune déléguée mais sur « *les événements survenus dans les limites territoriales* » de la commune déléguée, en cohérence avec les dispositions existantes en matière d'état civil.

L'article prévoit d'autre part d'ouvrir la possibilité aux époux de célébrer leur mariage et aux partenaires d'enregistrer leur PACS, au sein des limites territoriales de la commune nouvelle, **dans l'annexe de la mairie de leur choix (indépendamment de leur commune déléguée de résidence)**.

¹ Article 25 du décret n° 2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil.

Cette disposition constitue donc une extension ponctuelle de la compétence des officiers de l'état civil d'une commune déléguée dérogeant aux règles de compétence en vigueur.

3. Un effort de clarification à poursuivre

Malgré le dispositif proposé par le Gouvernement, votre commission a estimé que la question de l'état civil dans les communes nouvelles méritait une clarification supplémentaire.

Votre commission est favorable à la souplesse accordée aux maires délégués dans la gestion du service public de l'état civil. Elle salue la clarification de l'exercice de la compétence d'état civil des maires délégués sur « *les événements survenus dans les limites territoriales* » de leur commune déléguée. Elle a, par l'adoption d'un **amendement COM-616** de vos rapporteurs, étendu cette clarification à certaines dispositions en matière d'état civil prévues par la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 précitée.

Au-delà de ces précisions rédactionnelles, votre commission a, par le même amendement COM-616, souhaité expliciter la volonté du législateur dans les cas où l'annexe d'une commune déléguée serait supprimée. **Dans cette situation**, les règles organisant le service public de l'état civil s'avèrent difficilement lisibles sur le terrain. Il est donc proposé de clarifier le cadre juridique applicable en **précisant explicitement que la gestion du service public de l'état civil est transférée à la commune nouvelle**. Le conseil de la commune déléguée se réunira alors dans la mairie de la commune nouvelle (article L. 2113-15 du code général des collectivités territoriales). Afin de faciliter cette transition, le dispositif prévoit de ne **rendre la décision de suppression de l'annexe effective qu'au 1^{er} janvier de l'année suivante** : la coïncidence de la clôture annuelle des registres et du transfert de leur gestion à la commune nouvelle facilitera celui-ci.

Pour mémoire, les maires délégués conservent une compétence d'officiers de l'état civil en tant qu'adjoints au maire de la commune nouvelle et pourront toujours célébrer des mariages sur l'ensemble du territoire de la commune nouvelle.

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

CHAPITRE II FLUIDIFIER LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Article 20

(art. L. 1116-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)
« Rescrit » du préfet

L'article 20 crée une **procédure de demande de prise de position formelle, ou « rescrit »**, sur des actes posant des questions de droit que les collectivités territoriales pourraient adresser au représentant de l'État en charge du contrôle de légalité avant leur adoption. Le représentant de l'État disposerait d'un **délai de deux mois pour adresser une réponse** à la collectivité, **son silence à l'échéance de ce délai valant absence de prise de position**.

Si la collectivité adoptait un acte conforme à la prise de position du préfet et en l'absence de changements dans la situation de fait, le préfet **ne pourrait alors pas déférer l'acte en question devant le tribunal administratif**.

1. Un dialogue entre préfet et collectivités nourri mais perfectible

La procédure de « rescrit » concerne aujourd'hui de nombreux domaines du droit. Son principe encadre désormais les relations entre administration et administrés dans plusieurs cas, limitativement énumérés. Son extension aux relations entre les collectivités et l'État s'inscrit dans le cadre d'un dialogue déjà nourri, articulé autour du contrôle de légalité des actes adoptés par les collectivités.

Contrôle de légalité et dialogue entre État et collectivités territoriales

Le contrôle de légalité des actes adoptés par les collectivités est l'occasion pour elles d'un dialogue avec le représentant de l'État se déroulant en deux temps :

a) avant l'adoption de l'acte : des contacts informels entre collectivités et services des préfectures existent d'ores et déjà et peuvent apporter une première sécurisation juridique des actes des collectivités. Le conseil ainsi donné n'est cependant pas encadré et ne lie pas le préfet. Il repose essentiellement sur des liens de confiance entre le préfet et les collectivités ;

b) après l'adoption de l'acte : en cas d'illégalité constatée par les services de la préfecture dans le cadre du contrôle de légalité, les lettres d'observation transmises par le préfet à la collectivité permettent de corriger certaines erreurs ou de lever des incompréhensions.

Comme l'écrivait en 2012 notre ancien collègue Jacques Mézard, le contrôle de légalité constitue déjà un « *filtre rassurant* », « *facteur de sécurisation juridique* » pour les collectivités¹.

Cependant, la procédure de conseil en amont de l'adoption de l'acte n'est pas formalisée. L'article 20 du projet de loi a pour objet de créer une procédure encadrant, dans certains cas, ce dialogue *a priori et d'accompagner le passage du contrôle au conseil*.

2. La création d'une procédure de « *rescrit* » propre aux actes adoptés par les collectivités territoriales : du contrôle au conseil

À l'image des procédures de « *rescrit* » régissant les relations entre usagers et administration, une telle procédure permettrait une sécurisation des relations entre les collectivités et l'État. Initialement créée dans les domaines social² et fiscal³, la procédure de « *rescrit* » a été étendue aux champs de l'urbanisme, de l'environnement, de l'éducation et du patrimoine notamment par l'article 21 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 *pour un État au service d'une société de confiance, dite ESSoC*.

Le projet de loi propose d'ouvrir cette possibilité aux collectivités territoriales dans le cadre du contrôle de légalité de leurs actes : celles-ci pourraient, avant d'adopter un acte, le soumettre au représentant de l'État pour s'assurer de sa légalité. L'article prévoit pour le représentant de l'État un délai de réponse de quatre mois, à l'échéance duquel le silence gardé vaut absence de prise de position formelle.

La réponse du préfet l'engagerait : dans l'hypothèse où les circonstances de fait ne changeraient pas et où la collectivité adopterait un acte conforme à la position formelle prise par le préfet, celui-ci n'aurait pas la possibilité de déférer l'acte en question devant le tribunal administratif.

3. De la tutelle à l'accompagnement : une procédure à rendre plus efficace

L'examen du projet de loi ESSoC avait été l'occasion pour votre commission de se dire favorable au principe des « *rescrits* », vecteurs de sécurité juridique pour les administrés, tout en se montrant vigilante à ce que ses modalités d'application soient précisément définies par le législateur dans chaque domaine d'application. Le dispositif prévu par cet article s'inscrit dans ce cadre : son principe est bénéfique aux collectivités territoriales, mais la procédure proposée est perfectible, en particulier sur le délai de réponse.

¹ Rapport d'information n° 300 (2011-2012) fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales, présenté le 25 janvier 2012 par notre ancien collègue Jacques Mézard, Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensable des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales, p. 17.

² Articles L. 243-6-3 et 243-6-4 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 80 A et B du livre des procédures fiscales.

Le délai de réponse proposé, de quatre mois, retarderait inutilement la mise en œuvre de projets par les collectivités. Ce délai s'avère déjà supérieur à celui prévu pour la plupart des autres procédures de « rescrit » existantes : il est généralement de trois mois en matière fiscale¹, sociale², ainsi que dans les domaines du patrimoine, de l'urbanisme et de l'environnement³. Les travaux de vos rapporteurs n'ont pas mis en évidence une raison tangible de conserver ce délai.

La spécificité des questions de droit rencontrées par les collectivités, qui se caractérisent par leur complexité et l'urgence de l'action publique dans laquelle elles s'inscrivent, appelle cependant un délai de réponse plus rapide encore. Votre commission a donc estimé qu'**une durée de deux mois serait préférable en ce qu'elle permettrait d'aligner le délai de réponse du préfet sur celui dont il dispose pour adresser à la collectivité un recours gracieux** après l'adoption de l'acte. Un tel délai apparaîtrait plus lisible pour les élus sur le terrain.

Votre commission a en conséquence décidé de ramener, par l'adoption des amendements COM-618 de vos rapporteurs et COM-129 de notre collègue Catherine Troendlé, ce délai de réponse à deux mois, ce qui laisserait en tout état de cause suffisamment de temps aux services de l'État pour adopter une prise de position éclairée. Votre commission a également étendu le dispositif aux établissements publics locaux par l'adoption d'un amendement COM-330 de notre collègue Dominique Estrosi Sassone. Dans la mesure où **ces établissements sont aussi soumis au contrôle de légalité⁴**, il semble naturel de leur donner une **égale faculté de demander de la part du représentant de l'État une prise de position formelle** sur une question de droit.

Votre commission a adopté l'article 20 **ainsi modifié**.

¹ Article L. 80 B du livre des procédures fiscales et article 345 bis du code des douanes en ce qui concerne les rescrits fiscaux dits « généraux ».

² Article R. 243-43-2 du code de la sécurité sociale.

³ Article 21 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite ESSoC.

⁴ Les établissements publics locaux sont soumis au contrôle de légalité au titre des articles suivants du code général des collectivités territoriales :

- L. 2131-12 pour les établissements publics communaux ;
- L. 3241-1 pour les établissements publics départementaux ;
- L. 4141-6 pour les établissements publics régionaux ;
- L. 5211-3 pour les établissements publics de coopération intercommunale.

Article 20 bis (nouveau)

(art. L. 1121-1 et L. 1121-2 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales, art. L. 132-14 et L. 143-21 du code de l'urbanisme)

Conférence de dialogue entre les collectivités territoriales et l'État

L'**article 20 bis** tend à créer une **conférence de dialogue entre les collectivités territoriales et l'État**. Il supprime également la **commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme** prévue à l'article L. 132-14 du code de l'urbanisme et procède aux coordinations qui en découlent.

1. Un dialogue entre les collectivités territoriales et l'État largement informel

Bien que nourri, le dialogue entre les collectivités territoriales se caractérise par **son faible encadrement**. Alors qu'il se développe souvent au stade du contrôle de légalité, « *en aval* » de l'adoption des actes par les collectivités territoriales, son intensité varie « *en amont* » selon les relations de travail que nouent ces collectivités avec les services de l'État.

Or, toutes les collectivités territoriales ne bénéficient pas à cet égard des mêmes facilités. Surtout, ce dialogue *a posteriori* ne permet pas de faire émerger d'éventuelles difficultés avant qu'elles ne se présentent : s'ils existent bien, ces échanges **résolvent plus qu'ils n'anticipent les problèmes** se posant aux collectivités territoriales.

2. Formaliser ce dialogue pour anticiper les problèmes et faire émerger les difficultés

La procédure de « *rescrit* » déjà prévue par le texte permettrait de lever certaines incertitudes et constituerait une première avancée dans la formalisation du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. Votre commission a néanmoins estimé qu'il était **possible de formaliser davantage ces échanges afin que l'ensemble des collectivités territoriales puissent en bénéficier**.

Votre commission a donc adopté, à l'initiative de **notre collègue Jean-Marie Bockel** ainsi que de nos collègues de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, l'**amendement COM-207** tendant à créer une **conférence de dialogue entre les collectivités territoriales et l'État**. Cet article additionnel reprend une disposition votée à l'unanimité par le Sénat¹ et figurant parmi les recommandations du rapport d'information n° 560 (2018-2019)².

¹ Article 7 de la proposition de loi n° 770 (2015-2016) portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, déposée par nos collègues François Calvet et Marc Daunis, adoptée par le Sénat le 2 novembre 2016.

² Rapport d'information n° 560 (2018-2019) fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, présenté le 11 juin 2019 par nos collègues Jean-Marie Bockel et Mathieu Darnaud, Réduire le poids des normes en aval de leur production : interprétation facilitatrice et pouvoir de dérogation aux normes, p. 16.

Instituée auprès du représentant de l'État dans le département, cette conférence viserait trois objectifs :

- en ce qui concerne les projets d'aménagement ou de construction, **la conférence faciliterait la procédure lorsqu'un avis des services de l'État est nécessaire ;**

- en ce qui concerne les documents d'urbanisme, la conférence serait chargée **de rechercher le consensus entre les autorités compétentes en la matière et les acteurs associés** à l'élaboration de ces documents ;

- en ce qui concerne l'application et l'interprétation des normes, **la conférence ferait émerger les difficultés et proposerait dans un rapport annuel des pistes d'amélioration et de simplification.**

Cette conférence se substituerait avantageusement à la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme prévue à l'article L. 132-14 du code de l'urbanisme, contribuant ainsi à unifier les instances de conciliation au niveau départemental.

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

Article 21

(art. L. 102-13 du code de l'urbanisme)

Correction d'une erreur de coordination de la loi ELAN

I. Le droit en vigueur

Outre la création de nouveaux outils destinés à la conduite des grands projets d'urbanisme, tel que le projet partenarial d'aménagement (PPA) ou la grande opération d'urbanisme (GOU), la loi ELAN¹ a également modifié les dispositions applicables à un outil plus ancien : l'opération d'intérêt national (OIN).

Le dispositif actuel des OIN a été créé par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Comme le rappelait la commission des affaires économiques du Sénat dans son rapport sur la loi ELAN, « *conférée par décret en Conseil d'État selon la procédure fixée à l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme, la qualification d'OIN définit un périmètre au sein duquel une partie des compétences en matière d'urbanisme sera transférée au préfet. Cette modalité vise à permettre à l'État de contribuer au pilotage des opérations d'aménagement d'ampleur* »².

¹ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

² Rapport n° 630 (2017-2018) de Mme Dominique Estrosi-Sassone, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 4 juillet 2018.

De nombreux projets d'ampleur ont déjà bénéficié de ce dispositif, tels que l'opération d'aménagement du quartier d'affaires de La Défense, l'aménagement des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, de Paris-Orly et de Paris-Le Bourget ou, prochainement, la réalisation, pour les jeux Olympiques et Paralympiques 2024, de certains ouvrages olympiques en Seine-Saint-Denis.

L'article 3 de la loi ELAN précitée avait pour double objectif de « *précise[r] et complète[r] le régime juridique des opérations d'intérêt national (OIN)* »¹. Pour ce faire, certaines dispositions apportaient de véritables modifications du droit positif alors que **d'autres se bornaient à reporter au sein d'un même article relatif aux seules OIN le contenu de dispositions jusque-là éparses, sans en changer la substance ni abroger les dispositions d'origine**. C'était cette dernière démarche qui animait la volonté du législateur en matière d'aménagement des droits de priorité et de préemption, comme en témoignent les rapports des commissions saisies au fond à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

En effet, l'alinéa 8 de l'article 2² du projet de loi déposé, adopté sans modification à l'Assemblée nationale et au Sénat en première lecture, et depuis codifié à l'article L. 102-13 du code de l'urbanisme, dispose que : « *les droits de préemption et de priorité respectivement prévus aux articles L. 213-1 et L. 240-1 ne peuvent être exercés* ».

Le rapport de Richard Lioger et Christine Dubos, fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale établi en première lecture, indiquait que « *l'alinéa 8 précise que le droit de préemption urbain (DPU) régi par l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme, le droit de préemption dans les zones à aménagement différé (ZAD) ainsi que le droit de priorité ne peuvent être exercés dans le périmètre d'une OIN. Cela est d'ores et déjà établi par le g de l'article L. 213-1 et par le troisième alinéa de l'article L. 240-2 du code de l'urbanisme* »³.

De manière similaire, le rapport de notre collègue Dominique Estrosi-Sassone fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat en première lecture indiquait que « *certaines modalités dérogatoires [relatives aux OIN] préexistantes sont rappelées [...] Les mesures relatives au gel du droit de préemption et du droit de priorité, à la facilitation de la création d'une association foncière urbaine, à la compétence du préfet en matière de création de ZAC et d'autorisations du droit des sols et au sursis à statuer (respectivement prévues aux articles L. 213-1, L. 240-2, L. 322-3-2, L. 311-1, L. 422-2, L. 102-13 ; voir ci-dessus) sont rappelées à l'identique* ».

¹ Exposé général du projet de loi enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 avril 2018, page 14, relatif à l'article 2 (correspondant à l'article 3 du texte promulgué).

² L'article 2 du projet de loi déposé est devenu l'article 3 de la loi promulguée ;

³ Rapport n° 971 de M. Richard Lioger et Mme Christelle Dubos, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 mai 2018 Page 86.

Malgré la volonté du législateur de reporter à l'article L. 102-13 du code de l'urbanisme des dispositions existant par ailleurs, **le contenu de cet article diverge accidentellement du droit jusqu'alors applicable**, comme le rappelle l'étude d'impact : *« l'article L.102-13 du code de l'urbanisme [...] indique seulement que les droits de préemption et de priorité ne peuvent être exercés en OIN, sans plus de précision. Ces dispositions ont pu être lues **comme entrant en contradiction avec le troisième alinéa de l'article L. 240-2** du même code, qui prévoit que le droit de priorité ne s'applique pas en OIN, mais uniquement si les terrains cédés par l'État ou certains de ses établissements publics sont nécessaires à la réalisation de l'opération, **ainsi qu'avec les dispositions de l'article L. 213-1**, selon lesquelles le droit de préemption s'exerce en OIN, sauf en cas de cession de terrains nécessaires à l'OIN par l'État, par ses établissements publics et par des sociétés dont il détient la majorité du capital »*¹.

II. La correction apportée par le projet de loi

L'article 21 du projet de loi tend à réécrire le 2° de l'article L. 102-3 du code de l'urbanisme afin que, conformément à la volonté du législateur lors de l'examen de la loi ELAN, il rappelle le droit existant sans s'en écarter.

Votre commission a adopté l'article 21 **sans modification**.

Article 22

Habilitation à légiférer par ordonnance sur la publicité des actes des collectivités territoriales, leur entrée en vigueur, leur conservation et le point de départ du délai de recours contentieux

L'article 22 du projet de loi tend à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un délai de 18 mois pour modifier les règles relatives à la publicité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements, à leur entrée en vigueur, leur conservation, et au point de départ du délai de recours, afin d'harmoniser ces règles et de prendre en compte la dématérialisation des actes.

¹ Étude d'impact, pages 158 et 159.

1. La publicité des actes des collectivités : de nombreux outils qui diffèrent selon les catégories de collectivités

1.1. Un grand nombre de supports permettant la publicité et la conservation des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements

• La publicité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements

Outre l'affichage des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements, plusieurs supports ont été prévus par le législateur pour assurer leur publicité.

Il s'agit tout d'abord des supports visant à permettre l'information des citoyens sur le contenu de la séance du conseil municipal, départemental, régional, ou de la réunion de l'organe délibérant du groupement de collectivités. L'ensemble de ces personnes publiques doivent réaliser un procès-verbal, plus détaillé dans le cas des départements et des régions, mais qui permet à tout citoyen d'avoir connaissance des membres présents au cours de la réunion, des délibérations adoptées et des votes réalisés.

À cela s'ajoute, pour les communes et les EPCI, un compte rendu de la séance du conseil municipal qui est affiché et mis en ligne sur le site internet de la commune ou de l'EPCI, lorsqu'il existe. La jurisprudence a admis qu'un document unique pouvait tenir lieu de procès-verbal et de compte rendu¹.

Second type de supports permettant d'assurer la publicité des actes des collectivités : les recueils permettant la conservation des actes. Ici encore, les obligations législatives des communes sont plus nombreuses que celles des départements et des régions, bien que des possibilités de fusions des différents documents viennent assouplir ces obligations.

L'ensemble des communes doit établir un registre des délibérations² et un registre des actes du maire³. Ces deux registres peuvent, comme l'indique l'article R. 2122-7, être fusionnés dans un registre de la mairie.

Dans les communes de 3 500 habitants ou plus, les délibérations à caractère règlementaire et les actes du maire sont publiés dans un recueil des actes administratifs⁴. Ce recueil des actes administratifs est également en vigueur dans les départements et dans les régions⁵. La publication dans ce recueil est assurée sur papier, mais peut l'être également sous forme

¹ Conseil d'État, n° 277087, 5 décembre 2007, commune de Forcalqueiret.

² Articles L. 2121-10 et L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales

³ Article L. 2122-29 du même code.

⁴ Articles L. 2121-24 et L. 2122-29 du même code.

⁵ Articles L. 3131-3 et L. 4141-3 du même code.

électronique, dans des conditions de nature à garantir l'authenticité des actes.

	Compte rendu de la séance	Procès-verbal	Affichage	Registre des délibérations	Registre des actes du maire	Recueil des actes administratifs
Communes de moins de 3 500 habitants	X	X	X	X	X	
Communes de 3 500 habitants et plus	X	X	X			X
EPCI à fiscalité propre ne comprenant pas de commune de 3 500 habitants et plus	X	X	X	X	X	
EPCI à fiscalité propre comprenant une commune de 3 500 habitants et plus	X	X	X*			X*
Départements		X	X			X
Régions		X	X			X

Source : commission des lois du Sénat

* L'article L. 5211-47 du code général des collectivités territoriales laisse la possibilité à ces EPCI de préférer à la tenue d'un recueil des actes administratifs l'envoi de ces mêmes actes aux communes membres pour affichage.

D'autres dispositions spécifiques existent pour les groupements de collectivités territoriales.

- **La conservation des actes**

La conservation des actes se définit par la conservation des supports sur lesquels les actes sont reproduits le temps de la durée d'utilité de l'acte, puis par leur archivage.

La partie législative du code général des collectivités territoriales précise le contenu des actes conservés pour les communes, tandis que rien n'est réellement précisé concernant les départements et les régions. La partie réglementaire précise quant à elle le formalisme attendu pour le registre papier.

En outre, dans les EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, la publicité des actes réglementaires pris par l'organe délibérant ou l'organe exécutif est assurée, au choix, par la transmission pour affichage dans les communes membres, ou par la publication dans un recueil des actes administratifs¹. Dans ces groupements, la tenue d'un registre permettant de conserver les actes administratifs n'est donc pas obligatoire.

1.2. Les effets de la publication sous forme électronique sur le caractère exécutoire des actes des collectivités territoriales et le point de départ du délai de recours contentieux

Le code général des collectivités territoriales prévoit que les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements sont exécutoires de plein droit dès lors qu'ils remplissent deux conditions cumulatives :

- il a été procédé à leur publication, leur affichage ou leur notification aux intéressés ;
- ils ont été transmis au représentant de l'État².

La publication ou l'affichage des actes doit être réalisée sous forme papier. La loi NOTRe³ a toutefois **ouvert la possibilité de procéder à la publication sous forme électronique.** Celle-ci doit alors s'assortir d'un affichage des actes par extrait à la mairie et d'une mise à disposition du public d'un exemplaire papier des actes à la mairie.

Le délai de recours contentieux, quant à lui, ne prend pas en compte l'affichage des actes. L'article R. 421-1 du code de justice administrative indique ainsi que « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée* ».

La jurisprudence a donc dû déterminer l'effet de la publication sous forme électronique, permise par la loi NOTRe, sur le point de départ du délai de recours. Le Conseil d'État a ainsi précisé, dans une décision du 3 décembre 2018⁴, que si, conformément à l'article R. 421-1 du code de justice administrative précité, l'affichage d'un acte ne suffit pas à faire courir le délai de recours contentieux contre cet acte, sont de nature à faire courir ce

¹ Article L. 5211-47 du même code.

² Articles L. 2131-1, L. 3131-1, L. 4141-1 et L. 5211-47 du même code.

³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁴ Conseil d'État, n° 409667, 3 décembre 2018.

délaï soit la publication de l'acte au recueil des actes administratifs « *soit sa publication, en complément de l'affichage [...], dans son intégralité sous forme électronique sur le site Internet [...], dans des conditions garantissant sa fiabilité et sa date de publication* ».

Cette décision donne une **force juridique nouvelle à la publication en ligne des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements**.

2. L'article 22 du projet de loi : habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur la publicité, la conservation, l'entrée en vigueur et le point de départ du délai de recours des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements

L'article 22 du projet de loi habiliterait le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour modifier les règles relatives à la publicité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements, à leur entrée en vigueur, à leur conservation, au point de départ du délai de recours contentieux.

Votre commission souscrit aux deux finalités de l'habilitation présentées par l'article 22 du projet de loi.

Il s'agit, en premier lieu, de **simplifier, clarifier et harmoniser les règles relatives à la publicité des actes des collectivités territoriales**. Dans ce cadre, la fusion du procès-verbal et du compte rendu semble s'imposer, en précisant les obligations de forme qui s'imposent. Pourrait ainsi être rappelé que le document choisi doit, pour les communes, faire mention des noms des conseillers ayant pris part à la délibération¹, ainsi que la cause qui les a empêché de signer². De même, les différents registres dans lesquels les collectivités territoriales et leurs groupements doivent consigner leurs actes pourraient être simplifiés.

Il s'agit, en second lieu, de déterminer dans la loi les **conséquences de la dématérialisation** : conséquences sur l'entrée en vigueur et sur le point de départ du délai de recours, d'une part, et conséquences sur la conservation des actes, d'autre part. Aujourd'hui en effet, seule la dématérialisation de la publicité des actes administratifs a été appréhendée par la loi. Or, alors que la publicité ayant vocation à conditionner l'entrée en vigueur des actes, l'impact de cette dématérialisation sur le délai de recours et la potentielle dématérialisation des registres des actes n'ont pas été explicitement pris en considération par la loi.

¹ Article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 2121-23 du même code

Le délai de l'habilitation serait de 18 mois, cette durée longue étant justifiée par le Gouvernement par la nécessité de consulter les services d'archives et les associations d'élus, ainsi que par le grand nombre de dispositions législatives à coordonner. Le projet de loi de ratification devrait ensuite être déposé dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Votre commission souhaite interpeler le Gouvernement sur la nécessité de consulter également les parlementaires sur ces sujets dont l'impact est fort et direct sur les collectivités territoriales.

Votre commission a, par l'adoption d'un **amendement COM-619** de vos rapporteurs, **réduit le délai de dépôt du projet de loi de ratification** devant le Parlement à compter de la publication de l'ordonnance, passant de six à trois mois.

Votre commission a adopté l'article 22 **ainsi modifié**.

CHAPITRE III

SIMPLIFIER LE DROIT APPLICABLE AUX ÉLUS LOCAUX

Article 23

(art. L. 141-1 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 2144-2, L. 2224-17-1, L. 5211-10-1, et L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales)

Suppression de l'obligation de créer diverses instances et d'établir divers documents

L'article 23 du projet de loi vise à alléger les obligations pesant sur les collectivités en supprimant l'obligation de créer diverses instances et d'établir certains documents.

1. Supprimer l'obligation de créer certaines instances

1.1. L'obligation de créer un conseil pour les droits et devoirs des familles dans les communes de plus de 50 000 habitants

Créés par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 *relative à la prévention de la délinquance*, les conseils pour les droits et devoirs des familles (CDDF) sont créés à l'initiative des communes afin d'aider les familles rencontrant des difficultés dans l'exercice de leur autorité parentale.

La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 *d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, dite LOPPSI 2, a rendu la création d'une telle instance obligatoire dans les communes de plus de 50 000 habitants afin d'encourager le développement d'un outil de

prévention permettant de prendre des mesures de suivi et d'assistance proportionnées et adaptées aux situations particulières des familles.

Présidé par le maire, le conseil réunit des représentants de l'État, des représentants des collectivités territoriales et des personnes œuvrant dans les domaines de l'action sociale, sanitaire et éducative, de l'insertion et de la prévention de la délinquance.

Les principales critiques adressées au CDDF sont : son caractère de doublon avec d'autres structures, sa lourdeur de l'organisme compte tenu du nombre d'acteurs concernés et son positionnement incertain, entre protection de l'enfance et prévention de la délinquance.

Malgré tout, **son utilité est reconnue en tant qu'instance de concertation et de dialogue sur la prévention primaire de la délinquance.** Comme le souligne l'étude d'impact, selon un bilan de 2015 relatif à la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017, 148 CDDF ont été mis en place.

Au vu de ce bilan mitigé, l'article 23 du projet de loi propose de supprimer l'obligation de créer ces structures dans les communes de plus de 50 000 habitants.

Votre commission approuve cette modification, qui s'inscrit pleinement dans l'objectif de donner aux collectivités une « boîte à outils » sans leur imposer des contraintes trop importantes. La suppression de l'obligation de création de cette structure semble à même de donner plus de souplesse aux communes, afin qu'elles puissent mettre en place des structures adaptées aux réalités locales. Afin d'aller au bout de la volonté du Gouvernement, votre commission a **supprimé les articles du code de l'action sociale et des familles traitant du CDDF**, s'en remettant à la libre administration des collectivités pour définir leurs modalités de fonctionnement, les communes – qui disposent d'une clause de compétence générale – pouvant toujours créer une telle instance (**amendement COM-620** de vos rapporteurs).

1.2. L'obligation de créer des annexes de la mairie dans les communes de 100 000 habitants et plus

L'article L. 2144-2 du code général des collectivités territoriales, qui impose aux communes de 100 000 habitants et plus de créer dans les quartiers des annexes de la mairie qui peuvent être communes à plusieurs quartiers, résulte de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité*.

Votre commission, au cours de la discussion de cette loi, avait plaidé pour supprimer cette obligation, considérant qu'elle n'aurait soit aucune portée dans le cas où ces communes avaient déjà créé, sous des appellations diverses, des mairies annexes ou autres maisons de quartier, soit constituerait une contrainte supplémentaire pour ces communes. Le

maintien de cette disposition avait néanmoins fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire.

Votre commission ne peut donc que se féliciter de la volonté de Gouvernement actuel de supprimer cette disposition, tout en conservant la possibilité pour l'ensemble des communes de créer ces annexes de la mairie dans lesquelles elles pourront mettre à disposition des habitants des services de proximité.

Par le même amendement COM-620, votre commission a souhaité **contrer d'éventuelles interprétations *a contrario*, qui auraient limité aux communes de plus de 100 000 habitants la possibilité de créer des annexes de la mairie.**

1.3. L'obligation de créer un conseil de développement dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants

Nés avec la loi dite *Voynet*¹, **les conseils de développement sont, depuis la loi NOTRe², obligatoirement créés dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants³.** Le conseil de développement peut être commun à plusieurs EPCI.

Celui-ci, constitué de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs, a un rôle consultatif sur le périmètre de l'EPCI le créant. Il est obligatoirement consulté sur l'élaboration du projet de territoire, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable. Il établit un rapport d'activité qui est débattu par l'organe délibérant de l'EPCI.

Les conseils de développement fonctionnent très bien sur certains territoires, où ils jouent un **rôle utile de concertation entre les élus et le monde économique et social**. Dans d'autres territoires – de ce fait, à l'inverse – la formalisation des relations avec la société civile se heurte à des habitudes de relations plus directes et le conseil de développement a pu être comparé à une structure vide.

Dans ce cadre, votre commission approuve l'objectif du projet de loi, consistant à **supprimer l'obligation de créer un conseil de développement dans les établissements publics de coopération intercommunale**. Toutefois, le dispositif proposé se borne à supprimer cette obligation, tout en maintenant des articles spécifiques du code général des collectivités territoriales permettant, lorsqu'il est décidé de créer un conseil de

¹ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

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

³ Article L. 5211-10-1 du code général des collectivités territoriales.

développement, de définir sa composition. Il sera donc loisible à l'EPCI de créer un conseil de développement portant un autre nom et ne respectant pas de ce fait les obligations de composition définies dans la loi, ce qui apparaît critiquable.

Votre commission a donc préféré faire confiance à l'intelligence territoriale en supprimant les dispositions du code précisant la composition d'un éventuel conseil de développement (amendement COM-620 susmentionné).

Par ce même amendement, votre commission a **étendu la suppression de l'obligation de créer un conseil de développement aux pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), à la métropole d'Aix-Marseille-Provence et à la métropole du Grand Paris.**

2. Supprimer l'obligation d'établir certains documents

2.1. Le rapport sur les mutualisations de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux de ses communes membres

L'article 22 du projet de loi prévoit également de supprimer l'obligation d'établir, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres.

Ce rapport a pour objectif de favoriser les mutualisations entre l'EPCI et ses communes membres, au moyen d'un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Chaque année, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'EPCI à fiscalité propre à son organe délibérant.

Avec le projet de loi, l'élaboration de ce schéma ne serait désormais que **facultative**.

Ce schéma a été créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, dite loi RCT, et n'est entré en vigueur pour la première fois qu'en 2014. Un grand nombre d'EPCI ayant vu leur périmètre modifié en 2016 à la suite de la loi NOTRe, la grande majorité des territoires n'a pas encore eu la possibilité de réaliser un bilan de l'utilité de ces schémas. Votre commission a donc considéré que, si la suppression de cette obligation allait dans le sens d'un allègement des contraintes pesant sur les collectivités territoriales, il était toutefois nécessaire de traiter la question des mutualisations au sein du bloc communal. Elle a donc inscrit cette question parmi les questions devant être abordées par le pacte de gouvernance¹.

¹ Voir le commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi.

2.2. Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets

Enfin, l'article 22 du projet de loi propose de supprimer le rapport annuel sur les prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets, destiné notamment à l'information des usagers. Il est aujourd'hui élaboré par la commune ou l'EPCI à qui la commune a transféré cette compétence.

Ce rapport rend principalement compte :

- de la situation de la collectivité territoriale ou de l'EPCI par rapport à l'atteinte des objectifs de prévention et de gestion des déchets fixés au niveau national ;

- de la performance du service et de ses perspectives d'évolution ;

- des recettes et dépenses par flux de déchets et par étape technique.

Le rapport ainsi que l'avis du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI sont mis à disposition du public.

La proposition de suppression de ce rapport s'appuie sur le fait que ce service dispose déjà d'une comptabilité analytique¹, ce qui permet aux collectivités de disposer d'une connaissance précise des données de ce service.

Le rapport est toutefois principalement destiné aux membres du conseil municipal et des usagers, pour lesquels l'accès aux informations contenues dans une comptabilité analytique n'est pas immédiat, tandis que la prévention et la gestion des déchets comptent parmi les compétences communales les plus importantes pour les citoyens. Cette importance risque en outre de se renforcer avec la prise de conscience actuelle des problématiques environnementales.

Votre commission a donc conservé l'obligation faite aux communes d'établir ce rapport.

2.3. La suppression d'établir d'autres rapports sectoriels

Allant dans le sens poursuivi par le Gouvernement, votre commission a supprimé l'obligation d'élaborer :

- le rapport sur les actions menées en matière de **développement social urbain** dans les communes ayant bénéficié de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ;

- le rapport sur la situation de la collectivité au regard de la **politique de la ville**, les actions qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation dans les

¹ Premier alinéa de l'article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales.

communes et établissements publics de coopération intercommunale ayant conclu un contrat de ville.

Votre commission a adopté l'article 23 **ainsi modifié**.

Article 23 bis (nouveau)

(art. L. 1112-24, L. 1823-1 [nouveaux])

du code général des collectivités territoriales et L. 125-12 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie [nouveau])

Création d'un cadre juridique propre à la médiation territoriale

Introduit par votre commission à l'initiative de notre collègue Nathalie Delattre, par l'adoption de l'**amendement COM-406 rectifié**, l'article 23 *bis* du projet de loi a pour objet d'**instaurer un cadre juridique propre à la médiation territoriale**. Il reprend l'esprit de la **proposition de loi visant au développement des médiateurs territoriaux**, déposée par Nathalie Delattre le 30 juillet 2018¹ et adoptée le 13 juin 2019 par le Sénat sur le rapport de notre collègue François Bonhomme².

Faisant le constat de plusieurs dizaines de médiateurs déjà institués à tous les niveaux de collectivités territoriales et d'une attente renouvelée d'une plus grande proximité de la part des usagers du service public, cet article vise à **encourager le développement de ce mode alternatif de règlement des litiges**³.

Les **collectivités territoriales sont aujourd'hui libres de mettre en place des médiateurs institutionnels** pour résoudre à l'amiable des différends avec leurs administrés. Pour autant, dans le silence des textes, **leurs modalités de nomination et la procédure suivie ne font pas l'objet de garanties légales**.

Aussi, reconnaissant **l'utilité de la médiation dans les territoires**, votre commission a-t-elle souhaité **encourager le recours aux médiateurs territoriaux sans l'imposer aux collectivités territoriales**, tout en **clarifiant le cadre juridique** dans lequel ils opèrent.

En premier lieu, le présent article **aligne les effets de la médiation territoriale sur ceux de la médiation administrative** en faisant notamment

¹ Proposition de loi n° 699 (2017-2018) visant à instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités présentée par Nathalie Delattre, François Pillet et plusieurs de leurs collègues, dont le texte est accessible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/leg/pp17-699.html>

² Rapport n° 546 (2018-2019) de M. François Bonhomme, fait au nom de la commission des lois, déposé le 5 juin 2019. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/18-546/18-546.html>

³ Le médiateur est un tiers au litige qui s'efforce de proposer aux parties une proposition de solution de leur différend, qu'elles sont ensuite libres d'accepter ou non. Le médiateur n'est pas investi du pouvoir d'imposer sa décision comme l'est le juge.

de la **saisine d'un tel médiateur une cause d'interruption du délai de recours contentieux et de suspension des délais de prescriptions**¹.

En second lieu, il **renforce les garanties applicables aux fonctions de médiateur territorial**, exercées « *en toute indépendance* » et **incompatibles** avec celles d'**élu ou d'agent de la collectivité** qui le nomme ou de **l'un des groupements dont celle-ci serait membre**. Le médiateur territorial serait nommé pour une durée de cinq ans renouvelables par l'exécutif de la collectivité, mais ne pourrait être révoqué, sauf en cas de manquement grave.

Le présent article se **distingue toutefois de la proposition de loi de Nathalie Delattre précitée adoptée en juin dernier** s'agissant du **champ de compétences du médiateur territorial**, qui serait **librement défini par chaque collectivité**, alors que votre assemblée avait **formellement exclu les différends portant sur certaines matières**².

À cet égard, si votre commission **approuve l'objectif de donner plus de liberté aux collectivités**, elle rappelle que la **détermination des compétences du médiateur territorial** devra se faire dans le **respect des compétences attribuées par la loi** à chaque collectivité, ainsi que des **dispositifs de médiation d'ores et déjà réglementés** comme celui de la **médiation de la consommation**³, dont le régime est issu du droit de l'Union européenne et applicable aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'un service public industriel et commercial, considéré comme un service marchand.

Afin de laisser aux collectivités territoriales le délai nécessaire pour se conformer à ce nouveau dispositif, le présent article entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Votre commission a adopté l'article 23 *bis* **ainsi rédigé**.

¹ L'article précise également, comme cela est prévu en matière de médiation administrative, que lorsque le délai de recours contentieux a été interrompu par l'organisation d'une médiation, l'exercice d'un recours gracieux ou hiérarchique ne l'interrompt pas de nouveau, sauf s'il constitue un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux. Cette disposition figure déjà dans la partie réglementaire du code de justice administrative. Toutefois, il s'agit d'une dérogation législative et elle doit, en l'occurrence, s'appliquer aux collectivités territoriales.

² Il s'agissait des différends entre la personne publique et ses agents, entre la collectivité et une autre personne publique, ainsi qu'avec une personne avec laquelle la collectivité a une relation contractuelle relevant du code de la commande publique ou du titre I^{er} du livre VI du code de la consommation.

³ Titre I^{er} du livre VI du code de la consommation, articles L. 611-1 et suivants.

Article 24

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

Extension à toutes les opérations d'investissement du bloc communal de la faculté pour le préfet d'accorder une dérogation à la participation financière minimale du maître d'ouvrage

L'article 24 du projet de loi a pour objet d'étendre à toutes les opérations d'investissement dont le maître d'ouvrage est une commune, un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte « fermé » la faculté pour le préfet de département d'accorder une dérogation à la règle de la participation financière minimale du maître d'ouvrage, égale à 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques.

1. La participation minimale du maître d'ouvrage, une règle qui ne souffre que des exceptions limitées

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, dite « RCT », a imposé aux **collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales maîtres d'ouvrage d'une opération d'investissement** une **participation minimale au financement** de cette opération, encadrant ainsi la pratique des « *financements croisés* ». Il s'agissait alors, selon l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement dont est issue cette disposition, « *d'accélérer la réalisation des projets, d'éviter le saupoudrage et de lutter contre les phénomènes de concurrence entre cofinanceurs qui permettent à des maîtres d'ouvrage de lancer, à moindre coût initial, des projets dont le coût d'entretien et de fonctionnement peut grever durablement leurs capacités financières*¹ ».

Cette participation minimale est fixée, en principe, à **20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques** à ce projet.

Cette règle connaît néanmoins **des exceptions** :

- elle n'est **pas applicable** aux opérations figurant dans les contrats de projet État-région ou les contrats de convergence conclus entre l'État et les collectivités d'outre-mer, non plus qu'aux investissements engagés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine² ;

¹ Amendement CL641, présenté par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale en première lecture, en commission.

² L'article 9 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine dispose expressément, en effet, que le coût de ces investissements restant à la charge des collectivités territoriales, de leurs EPIC et syndicats mixtes, après déduction des aides publiques directes ou indirectes, peut être inférieur à 20 % du montant total prévisionnel de la dépense subventionnée.

- elle peut faire l'objet de **dérogations, accordées par le préfet de département**, pour les travaux rénovation des monuments protégés en application du code du patrimoine, ainsi que pour les projets d'investissement destinés à réparer les dégâts causés par des « *calamités publiques* » ;

- enfin, cette participation minimale est **ramenée à 15 %** pour les opérations d'investissement financées par le fonds européen de développement régional dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne, et **à 10 %** 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 EPCI à fiscalité propre de Corse ou par les communes membres d'un tel établissement.

2. Le projet de loi : une nouvelle dérogation au bénéfice du patrimoine non protégé

L'article 21 du projet de loi tend à **étendre aux opérations concernant le « patrimoine non protégé » la faculté dont dispose le préfet d'accorder une dérogation à la règle de la participation financière minimale du maître d'ouvrage**, « *lorsqu'il l'estime[rait] justifié par l'urgence ou par la nécessité publique, ou lorsqu'il estime[rait] que la participation minimale [serait] disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage* ».

Selon l'étude d'impact, la notion de « *patrimoine non protégé* » doit s'entendre :

- au sens du code du patrimoine, dont l'article L. 1 définit le patrimoine comme « *l'ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique* », auxquels il faut ajouter les « *éléments du patrimoine culturel immatériel, au sens de l'article 2 de la convention internationale pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, adoptée à Paris le 17 octobre 2003* » ;

- ou encore au sens de l'article 99 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui prévoyait le transfert aux départements des crédits d'État destinés à la conservation du « *patrimoine rural non protégé* », lui-même constitué, selon une définition réglementaire, par « *les édifices, publics ou privés, qui présentent un intérêt du point de vue de la mémoire attachée au cadre bâti des territoires ruraux ou de la préservation de savoir-faire ou qui abritent des objets ou décors protégés au titre des*

monuments historiques, situés dans des communes rurales et des zones urbaines de faible densité¹ ».

À l'appui de cette proposition, le Gouvernement relève qu'une **mission** a été confiée à M. Stéphane Bern pour recenser le **patrimoine local en péril** et réfléchir à des financements innovants pour le restaurer. Selon le rapport d'activité de la mission pour 2018, parmi les éléments de patrimoine en péril identifiés (des bâtiments pour la plupart, mais aussi des parcs et jardins ainsi que des objets mobiliers), **39 % ne sont pas protégés au titre du code du patrimoine et 64 % appartiennent aux collectivités territoriales².**

3. La position de votre commission : simplifier le dispositif proposé et assurer sa cohérence avec la réglementation relative aux subventions d'investissement de l'État

L'assouplissement proposé par le Gouvernement est bienvenu dans son principe, mais paraît inabouti.

En effet, la notion de « *patrimoine non protégé* » n'est pas définie dans le dispositif proposé, et même si l'on retient la définition du code du patrimoine ou celle de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée, elle est particulièrement extensive et dépend d'une appréciation fort malaisée sur ceux qui, parmi les biens de toute espèce, présentent « *un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique* ».

Dans l'hypothèse où l'on parviendrait à donner un sens défini à cette expression, la **disposition proposée ne répondrait qu'imparfaitement aux besoins des petites communes et de leurs groupements** qui peinent parfois à réunir les fonds nécessaires pour assumer une participation minimale au financement de leurs projets d'investissement, **y compris lorsque ceux-ci portent sur des biens non « patrimoniaux ».**

Il convient de noter que **les travaux envisagés** (par exemple la rénovation d'un bâtiment) **n'ont pas nécessairement pour effet d'augmenter par la suite les dépenses de fonctionnement des communes et groupements concernés, mais au contraire de les réduire.**

Aussi votre commission a-t-elle retenu le dispositif proposé par ses rapporteurs, qui consiste **plus simplement à étendre à toute opération d'investissement dont le maître d'ouvrage appartient au bloc communal** (une commune, un EPCI ou un syndicat mixte « *fermé* ») **la faculté pour le ou les préfets de département concernés d'accorder une dérogation à la règle**

¹ Article 8 du décret n°2005-837 du 20 juillet 2005 pris en application de l'article 99 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et relatif à la maîtrise d'œuvre de certains travaux portant sur les monuments historiques classés et à la définition du patrimoine rural non protégé au titre des monuments historiques.

² Ce rapport d'activité est consultable à l'adresse suivante :

https://www.missionbern.fr/documents/comptes_annuels_2018_mission_patrimoine.pdf.

qui lui impose une participation financière minimale (amendement COM-621). Le contrôle exercé par l'État permettra de s'assurer que cette facilité est employée à bon escient et ne met pas en péril, pour l'avenir, l'équilibre financier de la commune ou de l'établissement concerné.

Cette solution serait d'ailleurs **plus cohérente avec le choix fait par le Premier ministre**, par le décret n° 2018-514 du 25 juin 2018¹, **de relever de 80 % à 100 % du montant de la dépense subventionnable le montant maximal des subventions d'investissement attribuées par l'État à des personnes publiques ou privées.**

Votre commission a adopté l'article 24 **ainsi rédigé.**

Article 25

(art. L. 1111-11 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Publication du plan de financement des opérations d'investissement

L'article 25 du projet de loi vise à imposer aux collectivités territoriales et à leurs groupements, lorsqu'ils bénéficient de subventions pour une opération dont ils sont maîtres d'ouvrage, à **publier le plan de financement de l'opération** et à l'afficher pendant sa réalisation et « à son issue », les modalités d'application de cette disposition devant être fixées par décret.

La notion de « *subvention* » n'étant pas définie par la loi, il faudrait entendre par là le versement de sommes d'argent affectées au financement d'opérations d'investissement, que le financeur soit une personne publique ou une personne privée. Les autres formes de concours émanant de personnes publiques ou privées (conseil, ingénierie, mise à disposition de personnel...) ne seraient pas soumises à cette obligation de publicité.

Vos rapporteurs se sont interrogés sur l'opportunité d'instaurer cette nouvelle obligation, qui ne serait d'ailleurs assortie d'aucune sanction. Les personnes publiques ou privées qui octroient des subventions à une collectivité territoriale peuvent fort bien convenir avec elle que cette contribution financière fera l'objet d'une publication ou d'une autre forme de communication, sans qu'il y ait nécessairement lieu d'en faire une obligation légale.

En ce qui concerne les **subventions attribuées par l'État au titre des dotations d'investissement aux collectivités territoriales**, il convient en outre de rappeler qu'il ne s'agit pas là d'une libéralité mais d'**une participation normale au financement des compétences décentralisées.** C'est d'ailleurs ce qui avait conduit le législateur, lors du premier acte de la décentralisation au début des années 1980, à substituer à la multitude des

¹ Décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.

subventions octroyées discrétionnairement par l'État une dotation globale d'équipement attribuée de plein droit sous la forme d'un taux de concours à tous les investissements éligibles. Le retour progressif à un régime de subventions, depuis cette date, ne doit pas faire oublier les principes qui avaient animé les lois de décentralisation.

Cela n'interdit pas de faire toute la transparence nécessaire sur le financement des projets, bien au contraire. Le Sénat œuvre depuis plusieurs années en faveur de la publicité des financements apportés par l'État aux projets locaux : c'est par exemple grâce à l'initiative de votre commission des lois que la loi de finances pour 2019 a fait obligation aux préfetures de publier la liste des subventions attribuées chaque année aux communes et aux groupements éligibles au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)¹, comme c'était déjà le cas de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)².

Malgré ces réserves, votre commission a constaté que cette disposition ne semblait pas rencontrer d'opposition de la part des acteurs locaux, et elle a considéré que la publication du plan de financement des opérations pouvait être **un moyen d'améliorer l'information des citoyens**.

Votre commission a adopté l'article 25 **sans modification**.

Article 25 bis (nouveau)

(art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5

du code général des collectivités territoriales)

Délégation à l'exécutif des mises à disposition à titre gratuit

Introduit par votre commission, par l'adoption d'un **amendement COM-133 rectifié bis** de notre collègue Catherine Troendlé, modifié par un **sous-amendement COM-637** des rapporteurs, l'article 25 *bis* du projet de loi a pour objet d'autoriser les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes « fermés » à **déléguer à l'organe exécutif** - maire ou président - **le soin de décider des mises à disposition à titre gratuit, pour une durée n'excédant pas douze ans**, de biens appartenant à la collectivité ou à l'établissement.

Cette faculté de délégation existe déjà pour décider de la conclusion et de la révision du louage de choses, pour une durée limitée identiquement.

¹ Article L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 2334-42 du même code.

L'assouplissement proposé par notre collègue Catherine Troendlé **a paru bienvenu** à votre commission, d'autant que :

- la loi encadre strictement la faculté pour les personnes publiques d'autoriser l'occupation ou l'utilisation de biens de leur domaine public sans que cela donne lieu au paiement d'une redevance, une telle mise à disposition à titre gratuit n'étant possible qu'à des fins d'intérêt général précisément définies¹ ;

- la mise à disposition de biens du domaine privé à titre gratuit est interdite² (article L. 2222-7 du même code).

Votre commission a adopté l'article 25 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 25 ter (nouveau)
(art. L. 32-11-2 et L. 41-33-6-1)
du code général des collectivités territoriales)
Modification en cours de mandat
des délégations à la commission permanente

Introduit par votre commission, par l'adoption d'un **amendement COM-131 rectifié ter** de notre collègue Catherine Troendlé, l'article 25 *ter* du projet de loi a pour objet d'autoriser expressément le conseil départemental ou régional à **modifier en cours de mandat la liste des délégations consenties à la commission permanente**, comme la loi le prévoit déjà pour l'Assemblée de Corse³.

Votre commission a adopté l'article 25 *ter* **ainsi rédigé**.

¹ Article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

² Article L. 2222-7 du même code.

³ Article L. 4133-6-1 du code général des collectivités territoriales.

TITRE IV RENFORCER ET RECONNAÎTRE LES DROITS DES ÉLUS

Un « statut de l' élu » s' est progressivement construit depuis le début des années 1990 pour **permettre aux élus locaux de mieux concilier l' exercice de leurs fonctions, d' une part, et leur vie personnelle et professionnelle, d' autre part.**

Droits des élus locaux : les principales étapes

- Loi n° 92-108 du 3 février **1992** relative aux conditions d' exercice des mandats locaux : création des congés de formation, des crédits d' heures et des autorisations d' absence ;

- Loi n° 2002-276 du 27 février **2002** relative à la démocratie de proximité : création d' un congé électif et renforcement de la prise en charge des frais de garde ;

- Loi n° 2015-366 du 31 mars **2015** visant à faciliter l' exercice, par les élus locaux, de leur mandat : création d' un droit individuel à la formation (DIF).

Ce « statut de l' élu » comprend **trois volets.**

Avant l' entrée dans le mandat, chaque citoyen dispose d' un congé électif de dix jours ouvrables pour mener sa campagne électorale.

Au cours du mandat, les élus disposent de garanties dans l' exercice de leurs fonctions. À titre d' exemple, ils peuvent s' absenter de leur activité professionnelle (crédits d' heures et autorisations d' absence), voire solliciter une suspension de leur contrat de travail. Certains élus perçoivent également une indemnité de fonction, destinée à compenser les charges inhérentes à leur mandat.

À la sortie du mandat, les élus locaux peuvent être accompagnés dans leur reconversion. Ils peuvent également suivre des formations de réorientation professionnelle, financées par leur droit individuel à la formation (DIF).

À l' issue de neuf mois de travaux, **la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a dressé un constat sans appel concernant les lacunes du droit en vigueur.** Elle a souligné « *le sentiment d' inquiétude des élus locaux, qui se traduit par ce que l' on appelle la*

crise des vocations » et « *l'attente forte d'une évolution des conditions concrètes des mandats locaux* »¹.

S'appuyant sur ces constats, le titre IV du projet de loi tend à améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux.

Article 26

(art. L. 3142-79 du code du travail ; art. L. 5214-8 et L. 5842-21
du code général des collectivités territoriales)

Extension du congé électif aux communes de moins de 1 000 habitants – Conditions d'exercice des mandats dans les communautés de communes

L'article 26 du projet de loi vise à :

– étendre le congé électif aux communes de moins de 1 000 habitants ;

– octroyer des autorisations d'absence aux élus des communautés de communes pour qu'ils puissent participer à des réunions liées à leurs fonctions.

À l'initiative de ses rapporteurs, votre commission a complété cet article afin de corriger les incohérences du régime indemnitaire des communautés de communes.

1. Le congé électif dans les communes de moins de 1 000 habitants

▪ Dix jours de congés pour participer à la campagne

Les candidats aux élections municipales dans les communes de 1 000 habitants et plus, aux élections départementales et aux élections régionales bénéficient d'un congé électif de **dix jours ouvrables pour participer à la campagne électorale**².

Prévu par le code du travail depuis 2002³, ce congé vise à **diversifier le profil des élus** en facilitant l'accès aux mandats. En pratique, il permet aux candidats exerçant une activité professionnelle de « *mener campagne au même titre que les autres candidats n'ayant pas le même type de contraintes (retraités, professions libérales...) et de ne pas être pénalisés par leur employeur en raison de leurs activités pré-électorales* »⁴.

¹ Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives, rapport n° 642 (2017-2018), tome 1, fait par MM. Jean-Marie Bockel, Mathieu Darnaud et Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, p. 6.

² Contre vingt jours ouvrables pour les candidats aux élections législatives et sénatoriales (article L. 3142-79 du code du travail).

³ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

⁴ Étude d'impact du projet de loi, p. 238.

Le congé électif bénéficie aux **salariés de droit privé** mais également aux **agents publics**, sauf lorsque ces derniers disposent d'un régime plus favorable¹. Il s'articule autour de deux principes : **souplesse pour les candidats et absence de rémunération par les employeurs**.

Le congé électif : souplesse et gratuité

D'une part, le congé électif garantit une certaine souplesse pour les candidats, qui bénéficient de ces dix jours de congés à **leur convenance**.

Pour permettre à leur employeur de pallier leur absence, les intéressés doivent **l'avertir au moins vingt-quatre heures à l'avance**. Leur absence doit durer au moins une demi-journée entière.

D'autre part, **le congé électif n'est pas rémunéré par l'employeur**². À la demande du salarié, il peut être imputé sur les congés payés des candidats, dans la limite des droits acquis avant le premier tour de scrutin. Dans le cas contraire, les absences du candidat donnent lieu à récupération, avec l'accord de l'employeur.

Bien que non rémunéré, le congé électif est **assimilé à une période de travail effectif** pour le calcul des droits à congés payés et des droits liés à l'ancienneté.

▪ Un congé peu mobilisé

Initialement, le congé électif était réservé aux communes de 3 500 habitants et plus. À l'initiative de votre commission, il a été étendu en 2015³ **aux communes d'au-moins 1 000 habitants**, par cohérence avec l'abaissement du seuil d'application du scrutin proportionnel de liste⁴.

Ce congé est aujourd'hui ouvert dans 9 905 communes de 1 000 habitants et plus, mais non dans les 25 065 communes de plus petite taille.

Il reste **peu mobilisé** par les candidats : parmi les participants à la consultation de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, seuls 8,82 % en avaient déjà bénéficié⁵.

Lors de l'examen de la proposition de loi créant un statut de l'élu communal (juin 2019), **le Sénat avait ouvert la voie à l'extension du congé électif aux communes de 500 habitants et plus**.

¹ Article L. 3142-87 du code du travail.

² En cohérence avec l'article L. 52-8 du code électoral, qui interdit le financement des campagnes électorales par toute personne morale, dont les entreprises et les administrations.

³ Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

⁴ 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.

⁵ Faciliter l'exercice des mandats locaux : analyse des résultats de la consultation, rapport n° 642 (2017-2018), tome 6, fait par Mme Françoise Gatel et M. Éric Kerrouche. Achievée le 31 janvier 2018, cette consultation a suscité 17 500 contributions, dont 7 300 complétées de la première à la dernière question.

Comme l'avait souligné notre collègue Éric Kerrouche, « cette faculté ne sera pas forcément utilisée à plein par le salarié candidat à une élection. La charge ne sera donc pas si lourde que cela pour les entreprises, d'autant que les élections municipales n'ont lieu que tous les six ans »¹.

▪ **L'extension du congé électif à l'ensemble des communes**

Pour « accroître la diversité socioprofessionnelle des candidats et renforcer la vitalité démocratique » dans les petites communes², **l'article 26 du projet de loi vise à étendre le congé électif aux 25 065 communes de moins de 1 000 habitants**. Désormais, tout candidat aux élections municipales pourrait solliciter un congé de dix jours pour participer à la campagne électorale.

L'impact de cette mesure ne serait pas négligeable : lors des élections municipales de mars 2014, 405 142 candidats – soit près d'un candidat sur deux – se sont présentés dans une commune de cette strate démographique.

La durée et les conditions de mise en œuvre du congé électif resteraient inchangées.

Évolution du seuil d'éligibilité au congé électif

	Nombre d'habitants
Entre 2002 et 2015	3 500
Depuis 2015	1 000
Proposition de loi de M. Pierre-Yves Collombat créant un statut de l'élu communal	500
Projet de loi	Aucun seuil

Source : commission des lois du Sénat

2. Les autorisations d'absence des élus des communautés de communes

▪ **Un temps d'absence pour participer aux réunions**

Une fois entrés en fonction, les élus locaux peuvent s'absenter de leur activité professionnelle pour exercer leur mandat.

Ces **temps d'absence** sont accordés de plein droit. Leur durée totale ne peut excéder 803 heures par an³.

¹ Compte rendu intégral de la séance du 12 juin 2019. L'examen de la proposition de loi de notre collègue Pierre-Yves Collombat n'a pu être achevé, faute de temps dans l'espace réservé au groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 186.

³ Soit la moitié de la durée légale du temps de travail (articles L. 2123-5, L. 3123-3 et L. 4135-3 du code général des collectivités territoriales).

Ouverts aux salariés et aux agents publics¹, les temps d'absence s'articulent autour de deux dispositifs :

- **les crédits d'heures**, qui permettent aux élus locaux de **préparer les réunions** auxquelles ils assistent et de « *disposer du temps nécessaire à l'administration* » de leur collectivité territoriale².

La durée des crédits d'heures varie selon la taille de la collectivité et les fonctions exercées. À titre d'exemple, le maire d'une commune de moins de 10 000 habitants peut s'absenter de son travail jusqu'à 105 heures par trimestre ;

- **les autorisations d'absence**, qui permettent aux élus locaux de **se rendre à des réunions** en lien avec leur mandat³.

Les autorisations d'absence

Ce dispositif permet aux élus locaux de participer à **trois types de réunion** : les séances plénières de leur assemblée délibérante, les réunions de commission et les réunions des organismes dans lesquels ils représentent leur collectivité.

Les élus doivent informer leur employeur par écrit, dès qu'ils en ont connaissance, de la date et de la durée de leurs absences.

31,74 % des participants à la consultation de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation ont déjà eu recours aux autorisations d'absence, contre seulement 18,14 % pour les crédits d'heures.

L'employeur n'est pas tenu de rémunérer les temps d'absence des élus locaux. Comme pour le congé électif, ces absences sont toutefois assimilées à des périodes de travail effectif pour le calcul des droits à congés payés et des droits liés à l'ancienneté.

Lorsque les conseillers municipaux ne bénéficient d'aucune indemnité de fonction, les communes peuvent compenser les pertes de revenus qu'ils subissent⁴. Limitée à soixante-douze heures par élu et par an, cette compensation ne peut pas excéder une fois et demie le montant du salaire minimum de croissance (SMIC).

Enfin, les élus locaux bénéficient de deux **garanties statutaires** lorsqu'ils poursuivent leur activité professionnelle⁵ :

- les absences liées à l'exercice de leur mandat ne peuvent justifier aucun licenciement, déclassement professionnel, sanction disciplinaire ou modification de leurs horaires de travail ;

¹ Conseil d'État, 10 novembre 1982, affaire n° 25997.

² Articles L. 2123-2, L. 3123-2 et L. 4135-2 du code général des collectivités territoriales.

³ Articles L. 2123-1, L. 3123-1 et L. 4135-1 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Article L. 2123-3 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Articles L. 2123-7 à L. 2123-9, L. 3123-5 à L. 3123-7 et L. 4135-5 à L. 4135-7 du code général des collectivités territoriales.

- certains élus locaux sont considérés comme des **salariés protégés**, au même titre que les délégués syndicaux. Leur employeur doit obtenir l'autorisation préalable de l'inspecteur du travail avant de pouvoir les licencier¹.

▪ **L'extension des autorisations d'absence aux élus des communautés de communes**

Les conseillers des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre bénéficient également de droits d'absence pour exercer leur mandat (communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération et métropoles)².

Toutefois, **les autorisations d'absence ne s'appliquent pas aux 46 694 élus des communautés de communes**. Alors qu'ils disposent de crédits d'heures pour préparer les réunions, ils ne bénéficient d'aucune autorisation d'absence pour y participer.

Votre commission a déjà relevé cette incohérence lors de l'examen de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale (juin 2018), qui n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Comme le souligne l'étude d'impact du projet de loi, « *cette lacune relève vraisemblablement d'un oubli de renvoi dans l'écriture du code général des collectivités territoriales et non d'une volonté du législateur. En effet, aucune raison valable ne permet d'exclure ces élus communautaires du dispositif d'autorisations d'absence* »³.

En conséquence, l'article 26 du projet de loi vise à étendre les autorisations d'absence aux élus des communautés de communes, par cohérence avec le droit applicable aux autres élus communautaires⁴.

3. Le régime indemnitaire des communautés de communes

À l'initiative de ses rapporteurs, votre commission a complété cet article en corrigeant deux incohérences du régime indemnitaire des communautés de communes (amendement COM-622)⁵.

Elle a autorisé ces établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à verser une indemnité **aux conseillers ayant reçu une délégation de fonction**, par cohérence avec le droit applicable aux communautés urbaines et d'agglomération.

¹ Voir le commentaire de l'article 26 bis pour plus de précision sur le statut de salarié protégé.

² Articles L. 5214-8 (communautés de communes), L. 5215-16 (communautés urbaines), L. 5216-4 (communautés d'agglomération) et L. 5217-7 (métropoles) du code général des collectivités territoriales.

³ Étude d'impact du projet de loi, p. 185.

⁴ Il corrige, à cet effet, l'erreur de coordination constatée à l'article L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales, par renvoi à l'article L. 2123-1 du même code.

⁵ Voir le commentaire de l'article 28 du projet de loi pour plus de précisions sur le régime indemnitaire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Dans la même logique, votre commission a permis aux **communautés de communes de plus de 100 000 habitants** d'indemniser leurs conseillers communautaires, dans la limite de 6 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Cette mesure concerne plus spécifiquement les EPCI de la Grésivaudan et de Flandre intérieure, seules communautés de communes à dépasser ce seuil démographique.

Intégrés à l'enveloppe indemnitaire des communautés de communes, ces deux correctifs ne représenteraient aucun coût supplémentaire.

Ils s'inspirent de la **proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale** précitée.

Votre commission a adopté l'article 26 **ainsi modifié**.

Article 26 bis (nouveau)

(art. L. 2123-9, L. 3123-7 et L. 4135-7 du code général des collectivités territoriales)

Statut de salarié protégé des élus locaux

L'article 26 *bis* du projet de loi vise à préciser le statut de salarié protégé des élus locaux.

Il résulte de l'adoption de **l'amendement COM-209 de M. Jean-Marie Bockel**, qui a reçu l'avis favorable des rapporteurs.

1. Le statut de salarié protégé

À l'initiative de votre commission des lois, certains élus locaux bénéficient, **depuis 2015**¹, du statut de salarié protégé au sein de leur entreprise. Comme l'a souligné notre ancien collègue Bernard Saugey, il s'agit ainsi de « *protéger l'élu contre toute brimade en réaction à son activité politique* »².

Le périmètre de la protection

Le statut de salarié protégé s'applique aujourd'hui :

- aux maires et, dans les communes de 10 000 habitants et plus, à leurs adjoints ;
- aux présidents ou aux vice-présidents ayant reçu délégation des conseils départementaux et des conseils régionaux.

Adopté à l'initiative de notre collègue Éric Kerrouche, l'article 26 *quater* du projet de loi permettrait d'étendre le statut de salarié protégé à l'ensemble des adjoints au maire, quelle que soit la taille de leur commune.

¹ Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

² Compte rendu de la commission des lois du 23 janvier 2013.

Conformément au code du travail, le licenciement d'un salarié protégé nécessite l'autorisation préalable de l'inspecteur du travail. Cette procédure s'applique également à la rupture anticipée d'un contrat de travail à durée déterminée (CDD), en particulier lorsque l'employeur excipe d'une faute grave de son salarié¹.

Lorsque la procédure n'est pas respectée, l'employeur s'expose à une peine d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

2. Des précisions à apporter pour mieux protéger les élus locaux

Pour les élus locaux, le statut de salarié protégé **manque aujourd'hui d'effectivité**.

À titre d'exemple, les sanctions pénales prévues par le code du travail ne s'appliquent pas aux employeurs des élus locaux, faute de précision dans le code général des collectivités territoriales².

De même, la durée de la protection n'est pas clairement définie, notamment lorsque le mandat de l'intéressé prend fin. Comme l'a souligné la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et la décentralisation, « un délégué syndical est toujours salarié protégé durant les douze mois suivant la cessation de ses fonctions conformément à l'article L. 2411-3 du code du travail. En revanche, un membre de la délégation du personnel du comité social économique, bénéficie de cette protection uniquement pendant les six premiers mois suivant l'expiration de son mandat ou la disparition de l'institution, comme le prévoit l'article L. 2411-5 du code de travail »³.

Pour lever toute ambiguïté, l'article 26 bis du projet de loi tend à préciser que les élus locaux conservent le statut de salarié protégé pour une durée de douze mois à l'issue de leur mandat.

Votre commission a adopté l'article 26 bis ainsi rédigé.

Article 26 ter (nouveau)

(art. L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales)

Augmentation des crédits d'heures à la disposition des élus locaux

L'article 26 ter du projet de loi tend à augmenter les crédits d'heures dont disposent les élus locaux pour exercer leur mandat.

Il résulte de l'adoption de **l'amendement COM-446 de M. François Bonhomme**, qui a reçu l'avis favorable des rapporteurs.

¹ Livre IV de la deuxième partie du code du travail.

² Cour de cassation, chambre sociale, 14 septembre 2016, affaire 16-40.223.

³ Faciliter l'exercice des mandats locaux : le régime social, rapport n° 642 (2017-2018), tome 3, fait par nos collègues Daniel Chasseing et Marc Daunis, p. 43.

Depuis 1992¹, les élus locaux bénéficient de **crédits d'heures** pour préparer les réunions auxquelles ils assistent et « *disposer du temps nécessaire à l'administration* » de leur collectivité territoriale.

Les crédits d'heures sont accordés de droit par l'employeur, qui doit être préalablement informé de l'absence de son salarié. Ils ne sont pas rémunérés.

La durée des crédits d'heures varie selon deux facteurs : les fonctions exercées et la population de la collectivité. Chaque trimestre, les maires de communes de moins de 10 000 habitants peuvent s'absenter jusqu'à 105 heures de leur activité professionnelle, contre 140 heures pour les maires de communes de 10 000 habitants et plus.

Crédits d'heures des élus communaux
(état du droit, par trimestre)

	Maires	Adjointes	Conseillers municipaux
Moins de 3 500 habitants	105 heures	52 heures 30	7 heures
De 3 500 à 9 999 habitants			10 heures 30
De 10 000 à 29 999 habitants	140 heures	105 heures	21 heures
De 30 000 à 99 999 habitants		140 heures	35 heures
Plus de 100 000 habitants			52 heures 30

Source : commission des lois du Sénat, à partir de l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales

Certains conseils municipaux peuvent majorer les crédits d'heures de leurs membres (communes chefs-lieux de département, communes sinistrées, etc.), sans toutefois dépasser une augmentation de 30 % par élu.

Les temps d'absence d'un même élu local ne peuvent pas excéder 803 heures par an, crédits d'heures et autorisations d'absence inclus².

Comme l'a souligné la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, « *il semble désormais nécessaire de procéder à une revalorisation du volume trimestriel des crédits d'heures* » afin d'améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux³.

En conséquence, l'article 26 ter du projet de loi tend à augmenter les crédits d'heures des élus communaux, en ciblant en priorité les élus des

¹ Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

² Voir, pour plus de précisions, le commentaire de l'article 26 du projet de loi.

³ Faciliter l'exercice des mandats locaux : le régime social, rapport n° 642 (2017-2018), tome 3, fait par nos collègues Daniel Chasseing et Marc Daunis, p. 44.

petites communes. Il permet, en outre, d'harmoniser le droit applicable aux communes de moins de 10 000 habitants.

Crédits d'heures des élus communaux
(*texte de la commission, par trimestre*)

	Maires	Adjointes	Conseillers municipaux
Moins de 3 500 habitants	122 heures 30 (+ 17 heures 30)	70 heures (+ 17 heures 30)	10 heures 30 (+ 3 heures 30)
De 3 500 à 9 999 habitants			10 heures 30 (non modifié)
De 10 000 à 29 999 habitants	140 heures (non modifié)	122 heures 30 (+ 17 heures 30)	21 heures (non modifié)
De 30 000 à 99 999 habitants		140 heures (non modifié)	35 heures (non modifié)
Plus de 100 000 habitants			70 heures (+ 17 heures 30)

Source : commission des lois du Sénat

Votre commission a adopté l'article 26 *ter* **ainsi rédigé.**

Article 26 quater (nouveau)

(art. L. 2123-9 et L. 2123-11-1 du code général des collectivités territoriales)

**Renforcement des droits des adjoints au maire dans
les communes de moins de 10 000 habitants**

L'article 26 *quater* du projet de loi tend à renforcer les droits des adjoints au maire dans les communes de moins de 10 000 habitants, en les alignant sur le régime applicable aux communes de plus grande taille.

Il résulte de l'adoption de **l'amendement COM-272 de M. Éric Kerrouche**, qui a reçu l'avis favorable des rapporteurs.

Son principal objectif est **d'étendre à l'ensemble des adjoints au maire la possibilité de suspendre leur contrat de travail pour exercer leur mandat**, alors que ce dispositif est aujourd'hui réservé aux communes de 10 000 habitants et plus (article L. 2123-9 du code général des collectivités territoriales, CGCT).

Comme le souligne notre collègue Éric Kerrouche, « *les communes de moins de 10 000 habitants, par l'insuffisance des moyens et des effectifs, peuvent amener un adjoint à suspendre son activité professionnelle pour exercer son mandat. La restriction prévue par le code général des collectivités territoriales ne [...] paraît dès lors pas justifiée* »¹.

¹ Source : objet de l'amendement adopté en commission.

La suspension du contrat de travail pour les élus communaux

En l'état du droit, les maires et, dans les communes de 10 000 habitants et plus, leurs adjoints peuvent suspendre leur contrat de travail pour exercer leur mandat. **Cette suspension est accordée de droit** lorsque l'élu justifie d'une ancienneté d'au moins une année chez son employeur.

Jusqu'à l'expiration de deux mandats successifs, l'élu bénéficie d'un droit à réintégration : à sa demande, il retrouve son précédent emploi ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente. Il bénéficie de tous les avantages acquis par les salariés de sa catégorie durant l'exercice de son mandat.

Lorsqu'ils sont fonctionnaires, les adjoints au maire des communes de moins de 10 000 habitants pourraient désormais être **placés en position de détachement**. Ils conserveraient ainsi leurs droits à avancement dans leur administration d'origine (article L. 2123-10 du CGCT).

Dans le même esprit, **les aides à la reconversion professionnelle** seraient étendues à l'ensemble des adjoints au maire, quelle que soit la taille de leur commune. Tout adjoint pourrait bénéficier d'un stage de remise à niveau organisé dans son entreprise (article L. 2123-11 du CGCT) ou d'une formation professionnelle et d'un bilan de compétences (article L. 2123-11-1 du CGCT).

Enfin, l'article 26 *quater* du projet de loi étendrait **le statut de salarié protégé** aux adjoints au maire des communes de moins de 10 000 habitants (article L. 2123-9 précité du CGCT)¹.

Votre commission a adopté l'article 26 *quater* **ainsi rédigé**.

Article 27

(art. L. 2123-18-2, L. 2123-18-4, L. 3123-19-1, L. 4135-19-1, L. 6334-4, L. 7125-23 et L. 2573-7 du code général des collectivités territoriales)

Prise en charge des frais de garde et d'assistance des élus locaux

L'article 27 du projet de loi vise à mieux prendre en charge les frais de garde et d'assistance des élus locaux.

1. Deux dispositifs de prise en charge

Les collectivités territoriales peuvent mobiliser deux outils pour prendre en charge les frais de garde et d'assistance de leurs élus : **le remboursement de frais**, d'une part, **et l'aide financière pour les chèques emploi-service universel (CESU)**, d'autre part².

¹ Voir le commentaire de l'article 26 bis pour plus de précisions sur le statut de salarié protégé.

² Ces dispositifs ont été créés par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, puis renforcés par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

Ces deux dispositifs visent à compenser les frais engagés par les élus locaux pour :

- la garde de leurs enfants ;
- l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide à domicile. Depuis 2005¹, les CESU sont également ouverts aux aides à la mobilité lorsque celles-ci favorisent le maintien à domicile d'une personne dépendante.

Le périmètre et les modalités de versement de ces deux dispositifs diffèrent. À titre d'exemple, le remboursement de frais concerne l'ensemble du conseil municipal, alors que l'aide financière pour les CESU est réservée aux maires et, dans les communes de 20 000 habitants et plus, à leurs adjoints.

Pour un même service à domicile, un élu ne peut pas cumuler le remboursement de frais, d'une part, et l'aide pour les CESU, d'autre part².

Comme l'a souligné la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, ces mécanismes sont « *tout à fait utiles puisqu'ils permettent aux jeunes parents et aux proches en charge de personnes dépendantes, femmes et hommes confondus, de mieux concilier leur vie personnelle avec l'exercice de leur mandat* ».

Néanmoins, la **complexité des procédures et les contraintes pesant sur les budgets locaux** « *dissuadent certains élus communaux de demander le remboursement de leurs dépenses* »³.

Dès lors, l'article 27 du projet de loi poursuit deux objectifs :

- rendre obligatoire le remboursement des frais de garde ou d'assistance dans les communes et les EPCI ;
- élargir les aides aux CESU pour toutes les strates de collectivités territoriales.

Initialement, l'État devait compenser le coût de ces deux mesures dans les communes de moins de 1 000 habitants. S'appuyant sur un engagement de M. Sébastien Lecornu lors de son audition du 25 septembre 2019, votre commission a rehaussé ce seuil à 3 500 habitants (amendement COM-353 de M. Arnaud de Belenet).

¹ Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

² Voir, pour l'exemple de l'échelon communal, l'article L. 2123-18-3 du code général des collectivités territoriales.

³ Faciliter l'exercice des mandats locaux : le régime indemnitaire, rapport n° 642 (2017-2018), tome 2, fait par nos collègues Josiane Costes, Bernard Delcros et Charles Guené, p. 44.

Prise en charge des frais de garde des élus locaux

	Périmètre	Montant maximum	Conditions à remplir	Versement...	Modalités	Projet de loi
Remboursement des frais de garde ou d'assistance	Tous les conseillers municipaux, les conseillers communautaires, les conseillers départementaux et les conseillers régionaux	Montant horaire du SMIC	Participer à des réunions liées au mandat		Remboursement sur présentation d'un état des frais (<i>ex-post</i>)	Remboursement obligatoire pour les communes et les EPCI Compensation financière pour les communes de moins de 3 500 habitants
Aide financière pour les chèques emploi-service universel (CESU)	. Maires et présidents d'EPCI . Adjoints au maire dans les communes de 20 000 habitants et plus . Vice-présidents d'EPCI dans les groupements de 20 000 habitants et plus . Présidents et vice-présidents ayant reçu une délégation des conseils régionaux et départementaux	1 830 euros par élu et par an	Avoir interrompu son activité professionnelle pour exercer son mandat	... facultatif, sur décision de l'assemblée délibérante	Aide financière (<i>ex-ante</i>)	Suppression de la condition d'interruption de l'activité professionnelle Suppression du seuil de 20 000 habitants pour les adjoints des communes et les vice-présidents des EPCI Compensation financière pour les communes de moins de 3 500 habitants

Source : commission des lois du Sénat

2. Le remboursement de frais de garde ou d'assistance (*ex post*)

▪ Une aide facultative, ouverte à l'ensemble des élus locaux

Les collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre ont la **faculté de rembourser les frais de garde ou d'assistance** exposés par leurs élus pour participer à certaines réunions.

Sont concernées : les séances plénières de l'assemblée délibérante, les réunions de commission et les réunions des organismes dans lesquels les élus représentent leur collectivité¹.

¹ Articles L. 2123-18-2 (communes), L. 3123-19 (départements), L. 4135-19 (régions), L. 5214-8 (communautés de communes), L. 5215-16 (communautés urbaines), L. 5216-4 (communautés d'agglomération) et L. 5217-7 (métropoles) du code général des collectivités territoriales. Le périmètre de ces réunions est le même que celui retenu pour les autorisations d'absence (article 26 du projet de loi).

Ces remboursements s'adressent à l'ensemble des élus, même lorsqu'ils perçoivent une indemnité de fonction¹.

Ils sont versés après délibération de l'assemblée délibérante et présentation, par l'élu concerné, d'un état de frais. Leur montant horaire ne peut pas excéder celui du SMIC, soit 10,03 euros.

▪ **Le projet de loi : rendre cette aide obligatoire pour les communes et leurs groupements à fiscalité propre**

L'article 27 du projet de loi vise à rendre obligatoire le remboursement, par les communes et leurs groupements à fiscalité propre, des frais de garde ou d'assistance exposés par leurs élus².

Selon l'étude d'impact, il paraît « *en effet injustifié que certains élus locaux aient des difficultés à participer aux réunions directement liées à leur mandat en raison de charges familiales, d'autant plus que leurs indemnités de fonction, pour les élus des plus petites communes, ne sont pas très élevées et que beaucoup de ces élus ne perçoivent aucune indemnité* »³.

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, l'État compenserait le coût de cette mesure, dans des conditions fixées en loi de finances.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs, plusieurs pistes sont envisagées, comme « *le remboursement des frais par un fonds dédié, financé par l'État* »⁴.

Le coût total de cette mesure dépendrait de deux facteurs : le volume horaire des réunions et le nombre d'élus concernés. **Selon l'étude d'impact du projet de loi, il pourrait varier entre un million et 11,1 millions d'euros.**

Contrairement aux communes et aux EPCI à fiscalité propre, le remboursement des frais de garde et d'assistance resterait facultatif pour les conseillers régionaux et départementaux.

3. L'aide financière pour les chèques emploi-service universel (CESU, *ex-ante*)

▪ **Une aide réservée aux membres des exécutifs**

Les chèques emploi-service universel (CESU) permettent à tout particulier de déclarer et de rémunérer un salarié pour des activités de **service à la personne**⁵.

¹ Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 précitée.

² Le montant maximal et les modalités de versement de ce remboursement restent inchangés.

³ Étude d'impact du projet de loi, p. 191.

⁴ Source : réponse du Gouvernement aux questions écrites des rapporteurs.

⁵ Articles L. 1271-1 à L. 1271-17 du code du travail.

Sur délibération de leur assemblée délibérante, les collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre peuvent verser une **aide financière aux élus ayant recours aux CESU¹**, dans la limite de 1 830 euros par élu et par an².

Pour bénéficier de cette aide financière, les élus locaux doivent remplir deux conditions :

- **avoir interrompu leur activité professionnelle** en raison de leur mandat ;

- **et exercer une fonction exécutive** dans une commune, un EPCI à fiscalité propre, un département ou une région.

À l'échelle communale, cette aide est réservée au maire, d'une part, et aux **adjoints des communes de 20 000 habitants et plus**, d'autre part. Ce seuil de 20 000 habitants s'applique également aux vice-présidents des EPCI à fiscalité propre.

▪ **Le projet de loi : élargir les aides aux CESU**

Les aides aux CESU resteraient facultatives³ mais leurs critères d'attribution seraient assouplis.

D'une part, l'article 27 du projet de loi tend à **supprimer la condition d'interruption de l'activité professionnelle**. Comme l'indique l'étude d'impact, l'objectif est de compenser les frais exposés par les élus qui ont conservé une activité professionnelle résiduelle ou générant de faibles revenus.

D'autre part, les aides aux CESU concerneraient désormais l'ensemble des adjoints au maire et des vice-présidents d'EPCI, **le projet de loi supprimant le seuil précité de 20 000 habitants**. Désormais, ces aides pourraient concerner 116 499 adjoints au maire, contre 5 809 aujourd'hui.

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le coût de ces mesures serait compensé par l'État, dans des conditions fixées en loi de finances.

▪ **L'extension outre-mer du dispositif**

À l'initiative de ses rapporteurs, votre commission a veillé à l'application de ce dispositif aux **conseillers territoriaux de Saint-Pierre-et-Miquelon et aux membres des assemblées de Guyane et de Martinique (amendement COM-624)**.

¹ Articles L. 2123-18-4 (communes), L. 3123-19-1 (départements), L. 4135-19-1 (régions), L. 5214-8 (communautés de communes), L. 5215-16 (communautés urbaines), L. 5216-4 (communautés d'agglomération) et L. 5217-7 (métropoles) du code général des collectivités territoriales.

² Articles D. 2123-22-6 du code général des collectivités territoriales et D. 7233-8 du code du travail.

³ Contrairement au remboursement des frais de garde et d'assistance, qui deviendrait obligatoire pour les communes et les EPCI à fiscalité propre (voir supra).

Sur proposition de notre collègue Lana Tetuanui, elle l'a également étendu aux **élus communaux de la Polynésie française (amendement COM-211)**.

Il s'agit ainsi de garantir l'application de « *cette mesure importante en Polynésie française dès la promulgation de la loi, sans attendre la publication de l'ordonnance prévue à l'article 32 du projet de loi* »¹.

Le dispositif retenu diffère du reste du territoire : les chèques emploi-service universel (CESU) n'étant pas disponibles en Polynésie française, l'aide financière peut concerner tout frais de garde, sous réserve de justificatifs.

Ces deux extensions ultramarines sont cohérentes avec l'étude d'impact, qui prévoyait d'appliquer l'article 27 du projet de loi « *à l'ensemble du territoire de la République* »².

Votre commission a adopté **l'amendement rédactionnel COM-623** de ses rapporteurs et l'article 27 **ainsi modifié**.

Article 28

(art. L. 2123-23, L. 2123-24 et L. 5211-12 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Régime indemnitaire des maires, des adjoints au maire et des conseillers communautaires

L'article 28 du projet de loi vise à modifier le régime indemnitaire des élus locaux.

Il tend, notamment, à augmenter le plafond de l'indemnité de fonction des maires et de leurs adjoints et à créer un état global des indemnités perçues par les conseillers communautaires.

À l'initiative de ses rapporteurs, votre commission a proposé un dispositif alternatif pour rendre cette revalorisation indemnitaire à la fois suffisante, adaptée et soutenable.

1. Les indemnités de fonction des élus communaux

1.1. Une compensation des charges inhérentes au mandat

Comme tous les mandats locaux, « *les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites* »³.

Pour reprendre les mots de notre collègue Agnès Canayer, « *cet engagement citoyen des élus qui, au quotidien, donnent de leur temps et de leur cœur au service de l'intérêt général, c'est ce qui fait la force de leur mandat. Une rémunération viendrait amoindrir cette force de l'engagement municipal.*

¹ Source : objet de l'amendement adopté en commission.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 195.

³ Article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales.

La gratuité du mandat est inscrite dans notre histoire et notre patrimoine démocratique »¹.

Sur 550 000 élus locaux, 190 000 bénéficient toutefois d'une indemnité de fonction, destinée à compenser les charges inhérentes à leur mandat. Le régime de cette indemnité est fixée par les articles L. 2123-20 à L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales.

▪ **Le périmètre des indemnités de fonction**

Le **maire** et ses **adjoints** bénéficient, de droit, d'une indemnité de fonction.

Pour les conseillers municipaux, il convient de distinguer :

- **les communes de 100 000 habitants et plus**, dans lesquelles tous les conseillers perçoivent une indemnité de droit ;

- **les communes de moins de 100 000 habitants**, dans lesquelles l'indemnisation des conseillers municipaux reste facultative, dans la limite de **l'enveloppe indemnitaire**. Pour que les conseillers soient indemnisés, le maire et ses adjoints doivent accepter une réduction de leur indemnité de fonction par rapport aux plafonds légaux.

L'enveloppe indemnitaire : l'exemple d'une commune de 900 habitants

L'enveloppe indemnitaire du conseil municipal correspond au **montant total des indemnités susceptibles d'être allouées au maire et à ses adjoints**.

Dans une **commune de 900 habitants**, le conseil municipal comprend 15 membres, dont le maire, quatre adjoints et dix conseillers municipaux. Parmi les conseillers municipaux, cinq bénéficient d'une délégation de fonction.

Sur le plan indemnitaire :

- l'indemnité mensuelle du maire peut atteindre 1 205,71 euros ;

- ses quatre adjoints peuvent percevoir jusqu'à 320,88 euros chacun, soit un total 1283,52 euros.

L'enveloppe indemnitaire de la commune s'établit donc à 2 489,23 euros par mois, soit la somme des indemnités maximales du maire et de ses quatre adjoints.

À condition de respecter cette enveloppe, le conseil municipal peut verser une indemnité de fonction aux conseillers. À titre d'exemple, une somme de 500 euros peut leur être consacrée si :

- l'indemnité du maire est réduite de 300 euros ;

- et celle de ses quatre adjoints est abaissée de 50 euros (pour un reliquat total de 200 euros sur l'enveloppe des adjoints).

Ce crédit de 500 euros peut être partagé entre les dix conseillers municipaux (pour une indemnité de fonction de 50 euros par mois) ou entre les cinq conseillers municipaux bénéficiant d'une délégation de fonction (pour une indemnité de 100 euros).

¹ *Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 12 juin 2019.*

▪ **Des plafonds déterminés par la loi**

Le code général des collectivités territoriales détermine le **plafond d'indemnisation des élus locaux**, qui varie en fonction de la population et du mandat exercé.

Ce plafond est calculé par référence à **l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique** - indice brut (IB) 1027 -, dont le montant s'élève à 3 889,40 euros.

Plafonds indemnitaires des élus communaux
(droit en vigueur)

Population (en nombre d'habitants)	Maires		Adjointes au maire		Conseillers municipaux	
	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité mensuelle (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité mensuelle (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité mensuelle (en euros)
Moins de 500	17	661,20	6,6	256,70	6*	233,36
De 500 à 999	31	1 205,71	8,25	320,88	6*	233,36
De 1000 à 3 499	43	1 672,44	16,5	641,75	6*	233,36
De 3 500 à 9 999	55	2 139,17	22	855,67	6*	233,36
De 10 000 à 19 999	65	2 528,11	27,5	1 069,59	6*	233,36
De 20 000 à 49 999	90	3 500,46	33	1 283,50	6*	233,36
De 50 000 à 99 999	110	4 278,34	44	1 711,34	6*	233,36
100 000 à 200 000	145	5 639,63	66	2 567,00	6	233,36
Plus de 200 000	145	5 639,63	72,5	2 819,82	6	233,36

* Dans l'enveloppe indemnitaire du conseil municipal.

Source : commission des lois du Sénat

À titre dérogatoire, le législateur a prévu une majoration des indemnités de fonction :

- pour les maires des 42 communes de 100 000 habitants et plus, dans la limite de l'enveloppe indemnitaire (majoration maximale de 40 %, pour une indemnité de 8 195,48 euros par mois)¹ ;

- pour les élus des communes mentionnées à l'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales (chefs-lieux de départements, communes sinistrées, stations de tourisme, attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, etc.).

Lorsqu'un élu local détient plusieurs mandats, l'ensemble de ses indemnités ne peut pas excéder un **plafond indemnitaire**, fixé à 8 434,84 euros par mois².

¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

² Montant correspondant à une fois et demie celui de l'indemnité parlementaire de base. En cas de dépassement, l'indemnité de fonction de l'élu local fait l'objet d'un écrêtement, reversé au budget de la personne publique concernée.

▪ Une délibération du conseil municipal

Le conseil municipal fixe le montant des indemnités de fonction des adjoints au maire et, le cas échéant, des conseillers municipaux. **Ces indemnités doivent être inférieures ou égales aux plafonds et majorations prévus par la loi. Elles ne peuvent en aucun cas les dépasser.**

Cette délibération est prise dans les trois mois qui suivent le renouvellement général du conseil municipal. Depuis 2002¹, elle est accompagnée d'un **tableau annexe** récapitulant l'ensemble des indemnités versées par la commune.

Une procédure spécifique est prévue pour l'indemnité de fonction du maire (article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales).

Son indemnité est **égale au plafond fixé par la loi** – 1 205,71 euros pour une commune de 900 habitants par exemple –, **sauf si le maire sollicite une indemnité inférieure**. Le conseil municipal doit donc recueillir l'assentiment du maire pour abaisser le montant de son indemnité.

L'indemnité du maire : des évolutions récentes

Initialement, le conseil municipal déterminait librement l'indemnité du maire, dans le respect des plafonds et majorations prévus par la loi.

En dépit des charges qu'ils assumaient, **de nombreux élus renonçaient à percevoir le montant maximal de leurs indemnités**, « dans l'unique préoccupation de ne pas alourdir les finances locales »²

Face à cette difficulté, la loi du 27 février 2002 a apporté une première réponse : les maires des communes de moins de 1 000 habitants percevaient une indemnité de fonction égale au plafond fixé par la loi, « sauf si le conseil municipal en décid[ait] autrement »³.

Dans le même objectif, **la loi du 31 mars 2015⁴ a fixé l'indemnité de fonction des maires des communes de moins de 1 000 habitants à son taux maximal, sans capacité de modulation**. Les communes plus peuplées gardaient la possibilité de réduire l'indemnité du maire, mais à sa demande uniquement.

Néanmoins, « l'impossibilité pour les maires des petites communes de prétendre à une indemnité plus faible a fait l'objet de critiques virulentes de la part des maires eux-mêmes, qui ont dû imaginer des mécanismes ubuesques, dont la presse s'est faite l'écho, afin de permettre à leur commune de boucler leur budget »⁵.

Dans un souci d'apaisement, **la loi du 8 novembre 2016⁶ a modifié la procédure applicable en permettant à tous les maires de solliciter une réduction de leur indemnité de fonction**.

¹ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

² Rapport n° 156 (2001-2002) fait par notre ancien collègue Daniel Hoeffel sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, p. 292.

³ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 précitée.

⁴ Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

⁵ Rapport n° 533 (2018-2019) fait par M. Mathieu Darnaud sur la proposition de loi créant un statut de l' élu communal, p. 38.

⁶ Loi n° 2016-1500 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, **le conseil de Paris et les conseils municipaux de Lyon et Marseille peuvent moduler les indemnités de leurs membres** « *en fonction de leur participation effective aux séances plénières* »¹. L'éventuelle réduction de leur indemnité est limitée à 50 %.

1.2. La réévaluation des indemnités de fonction : une nécessité

Comme l'a démontré la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, **le régime indemnitaire des élus communaux est à la fois insuffisant, inéquitable et inadapté**².

D'une part, les indemnités de fonction ne compensent que partiellement les charges des élus communaux.

Leur barème n'a plus été modifié depuis 2000³, à l'exception de la majoration de l'indemnité de fonction des maires de communes de 100 000 habitants et plus. Il reste moins favorable que le régime indemnitaire de pays comme l'Allemagne, le Portugal, l'Espagne ou les Pays-Bas.

D'autre part, **ce régime indemnitaire constitue une source d'inéquité**. Construit sur une base démographique, il ne permet plus de compenser le temps passé par les **élus des petites communes** qui, faute de services administratifs plus fournis, traitent directement un grand nombre de dossiers.

Enfin, **ces indemnités paraissent peu adaptées face aux évolutions de la société et de la vie locale**.

Freins à la diversification des profils, elles peuvent dissuader certaines personnes à se présenter aux élections municipales, notamment celles « *pour qui l'exercice d'un mandat local serait le plus préjudiciable sur le plan matériel (les actifs, les femmes, les jeunes)* »⁴.

1.3. Le projet de loi : augmenter les indemnités dans les communes de moins de 1 000 habitants et supprimer la procédure applicable au maire

▪ La hausse des indemnités des maires et des adjoints

L'article 28 du projet de loi **augmenterait sensiblement le plafond indemnitaire des maires et de leurs adjoints dans les communes de moins de 1 000 habitants**, dont le régime serait aligné sur celui des communes de 1 000 à 3 500 habitants.

¹ Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Les départements, les métropoles et les régions disposent d'une même capacité de modulation de l'indemnité de fonction de leurs élus.

² Faciliter l'exercice des mandats locaux : le régime indemnitaire, rapport n° 642 (2017-2018), tome 2, fait par nos collègues Josiane Costes, Bernard Delcros et Charles Guené, p. 27.

³ Loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice.

⁴ Rapport n° 642 (2017-2018) de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, tome 2 précité, p. 35.

L'indemnité mensuelle du maire pourrait atteindre 1 627,44 euros, soit une augmentation de 152,94 % dans les communes de moins de 500 habitants et de 38,71 % dans les communes de 500 à 999 habitants. Le plafond indemnitaire de leurs adjoints serait également rehaussé, pour s'établir à 641,75 euros par mois.

L'enveloppe indemnitaire augmenterait à due concurrence, ce qui pourrait permettre d'accroître les indemnités de fonction des conseillers municipaux¹.

Plafonds indemnitaires des élus communaux
(projet de loi)

Population (en nombre d'habitants)	Maires			Adjoints au maire			Conseillers municipaux	
	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité mensuelle (en euros)	Évolution par rapport au droit en vigueur	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité mensuelle (en euros)	Évolution par rapport au droit en vigueur	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité mensuelle (en euros)
Moins de 500	43	1 672,44	+ 152,94 %	16,5	641,75	+ 150 %	6*	233,36
De 500 à 999	43	1 672,44	+ 38,71 %	16,5	641,75	+ 100 %	6*	233,36
De 1000 à 3 499	43	1 672,44	-	16,5	641,75	-	6*	233,36
De 3 500 à 9 999	55	2 139,17	-	22	855,67	-	6*	233,36
De 10 000 à 19 999	65	2 528,11	-	27,5	1 069,59	-	6*	233,36
De 20 000 à 49 999	90	3 500,46	-	33	1 283,50	-	6*	233,36
De 50 000 à 99 999	110	4 278,34	-	44	1 711,34	-	6*	233,36
100 000 à 200 000	145	5 639,63	-	66	2 567,00	-	6	233,36
Plus de 200 000	145	5 639,63	-	72,5	2 819,82	-	6	233,36

* Dans l'enveloppe indemnitaire du conseil municipal.

Source : commission des lois du Sénat

Cette mesure représenterait un coût important pour les communes de moins de 1 000 habitants, sans aucune compensation de la part de l'État.

Si toutes les communes consommaient leur enveloppe indemnitaire, son coût annuel pourrait s'élever à 615 millions d'euros (« coût théorique »).

¹ Dans l'hypothèse où le maire et ses adjoints accepteraient de réduire leur indemnité de fonction afin de respecter l'enveloppe indemnitaire du conseil municipal (voir supra).

Certes, cette estimation doit être nuancée : en pratique, les élus locaux sont nombreux à renoncer à leur indemnité, particulièrement dans les petites communes. En fonction du nombre d’habitants, le « taux de mobilisation » de l’enveloppe indemnitaire est compris entre 74 et 85 %¹.

Le **coût réel** de la mesure resterait toutefois significatif. Il pourrait s’élever à **474 millions d’euros**, dont 353 millions supportés par les communes de moins de 500 habitants et 121 millions d’euros par les communes de 500 à 999 habitants.

Impact financier du projet de loi sur les communes
(en millions d’euros)

	Communes de moins de 500 habitants		Communes de 500 à 999 habitants	
	<i>Coût théorique</i>	<i>Coût réel (estimation)</i>	<i>Coût théorique</i>	<i>Coût réel (estimation)</i>
Hausse du plafond indemnitaire des maires	223	165	37	32
Hausse du plafond indemnitaire des adjoints au maire	240	178	103	87
Hausse du budget de formation des élus ²	9	9	3	3
Coût total par strate de communes	472	352	143	122

	Coût théorique	Coût réel (estimation)
Coût global pour les communes de moins de 1 000 habitants	615	474

Source : commission des lois du Sénat

¹ Étude d’impact du projet de loi, p. 201.

² Le budget de formation des élus devant atteindre au moins 2 % de l’enveloppe indemnitaire de la commune. Voir le commentaire de l’article 31 du projet de loi pour plus de précisions.

▪ **La suppression de la procédure spécifique pour le maire**

Enfin, le projet de loi supprimerait la procédure spécifique prévue pour le maire : **le conseil municipal déterminerait librement le montant de son indemnité de fonction**, dans le respect des plafonds fixés par la loi.

Le conseil municipal pourrait donc réduire l'indemnité du maire, même lorsque ce dernier n'a pas sollicité une telle réduction de son indemnité. Il s'agirait ainsi d'un retour au droit applicable avant la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

D'après l'étude d'impact, *« cette mesure permettra au conseil [municipal] de répartir l'enveloppe indemnitaire dont il dispose de manière plus libre. La contrepartie à cette mesure est que, dorénavant, l'indemnité du maire sera bien inscrite dans le tableau annexé à la délibération indemnitaire du conseil municipal, qui reprend le niveau de l'indemnité de chaque élu »*¹.

1.4. La position de votre commission : proposer une revalorisation soutenable du régime indemnitaire des élus communaux

Votre commission partage la **nécessité de revaloriser les indemnités** des élus des petites communes, dans la continuité des travaux de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Bien qu'elle parte d'une intention louable, **la proposition du Gouvernement pourrait toutefois constituer une « chausse-trappe »** pour les élus et leur collectivité.

Sur le plan financier, **elle représenterait un coût annuel compris entre 474 et 615 millions d'euros** pour les communes (frais de formation inclus), sans aucune compensation de l'État.

Actuellement, un tiers des communes de moins de 500 habitants n'indemnisent pas leur maire, faute de ressources. Ces communes seront tout aussi démunies face au dispositif proposé par le Gouvernement.

Sur le plan politique, **les élus locaux pourraient difficilement assumer une telle augmentation de leurs indemnités**, quelques semaines après leur élection.

De même, **la suppression de la procédure protectrice prévue pour l'indemnité du maire contribuerait à fragiliser ce dernier** face à son conseil municipal.

Dès lors, votre commission a adopté un dispositif alternatif afin de rendre cette revalorisation indemnitaire à la fois suffisante, adaptée et soutenable (amendement COM-622 des rapporteurs).

¹ Étude d'impact du projet de loi, p. 199.

Les indemnités des maires et des adjoints des communes de moins de 1 000 habitants augmenteraient de façon raisonnable et graduée : + 50 % dans les communes de moins de 500 habitants et + 30 % dans les communes de 500 à 999 habitants.

Contrairement au dispositif du Gouvernement, cette revalorisation indemnitaire concernerait également les communes de 1 000 à 3 499 habitants (+ 20 %), qui nécessitent également une implication sans relâche de la part de leurs élus.

Le coût global de ces mesures est évalué entre 239 et 295 millions d'euros par an, soit deux fois moins que le projet de loi initial.

Enfin, la procédure protectrice pour les maires serait conservée : conformément au choix fait par le législateur en 2015, seuls les maires pourraient solliciter une réduction de leurs indemnités.

Plafonds indemnitaires des maires

Population (en nombre d'habitants)	État du droit		Projet de loi initial			Position de votre commission		
	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité (en euros)	Évolution	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité (en euros)	Évolution
Moins de 500	17	661,20	43	1 672,44	+ 152,94 %	25,5	991,80	+ 50 %
De 500 à 999	31	1 205,71	43	1 672,44	+ 38,71 %	40,3	1 567,43	+ 30 %
De 1 000 à 3 499	43	1 672,44	43	1 672,44	-	51,6	2 006,93	+ 30 %

Plafonds indemnitaires des adjoints au maire

Population (en nombre d'habitants)	État du droit		Projet de loi initial			Position de votre commission		
	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité (en euros)	Évolution	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité (en euros)	Évolution
Moins de 500	6,6	256,70	16,5	641,75	+ 150 %	9,9	385,05	+ 50 %
De 500 à 999	8,25	320,88	16,5	641,75	+ 100 %	10,7	416,17	+ 29,70 %
De 1 000 à 3 499	16,5	641,75	16,5	641,75	-	19,8	770,10	+ 20 %

Source : commission des lois du Sénat

2. Les indemnités de fonction des conseillers communautaires

2.1. Une compensation des fonctions exercées au sein des EPCI

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) mentionnés à l'article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT) peuvent indemniser leurs membres.

Les EPCI autorisés à indemniser leurs membres

Les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles sont autorisés verser une indemnité de fonction à leurs membres.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2020, ce régime indemnitaire s'applique également aux syndicats.

À compter de cette date, seuls les syndicats « dont le périmètre est supérieur à celui d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre » pourront verser des indemnités de fonction. Votre commission souhaite toutefois revenir sur cette mesure de la loi « NOTRe » du 7 août 2015¹.

Ces EPCI versent une indemnité de fonction à leur **président** ainsi qu'à leurs **vice-présidents**, dans les limites fixées par la loi (**indemnités de droit**).

Ils peuvent également indemniser les **autres conseillers communautaires (indemnités facultatives)**, à condition de respecter leur enveloppe indemnitaire².

Ces principes connaissent toutefois deux exceptions :

- les conseillers des communautés de communes de plus de 100 000 habitants ne perçoivent pas d'indemnité (hors le président et les vice-présidents)³ ;

- l'indemnité des conseillers des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles de 100 000 habitants et plus n'est pas comprise dans l'enveloppe indemnitaire, ce qui laisse davantage de souplesse aux EPCI concernés⁴.

¹ Loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Voir le commentaire de l'article 28 quater pour plus de précisions.

² Ce qui implique, en pratique, de réduire l'indemnité du président et des vice-présidents de l'EPCI par rapport aux plafonds légaux (voir supra).

³ Articles L. 2123-24-1 et L. 4215-16 du code général des collectivités territoriales. Votre commission souhaite toutefois revenir sur cette incohérence (article 26 du projet de loi).

⁴ Articles L. 5215-16, L. 5215-17, L. 5216-4-1 et L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales.

Plafonds indemnitaires des membres des communautés urbaines et des communautés d'agglomération (droit en vigueur)

Population (en nombre d'habitants)	Présidents		Vice-présidents		Conseillers communautaires	
	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité mensuelle (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité mensuelle (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité mensuelle (en euros)
De 20 000 à 49 999	90	3 500,46	33	1 283,50	6*	233,36
De 50 000 à 99 999	110	4 278,34	44	1 711,34	6*	233,36
De 100 000 à 199 999	145	5 639,63	66	2 567,00	6	233,36
De 200 000 à 399 999	145	5 639,63	72,5	2 819,82	6	233,36
Plus de 400 000	145	5 639,63	72,5	2 819,82	28	1089,03

* Dans l'enveloppe indemnitaire de l'EPCI

Plafonds indemnitaires des membres des communautés de communes (droit en vigueur)

Population (en nombre d'habitants)	Présidents		Vice-présidents		Conseillers communautaires	
	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité mensuelle (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité mensuelle (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité mensuelle (en euros)
Moins de 500	12,75	495,90	4,95	192,53	6*	233,36
De 500 à 999	23,25	904,29	6,19	240,75	6*	233,36
De 1 000 à 3 499	32,25	1 254,33	12,37	481,12	6*	233,36
De 3500 à 9999	41,25	1 604,38	1,65	641,75	6*	233,36
De 10 000 à 19 999	48,75	1 896,08	20,63	802,38	6*	233,36
De 20 000 à 49 999	6,75	2 625,35	24,73	961,85	6*	233,36
De 50 000 à 99 999	82,49	3 208,37	33	1 283,50	6*	233,36
De 100 000 à 199 999	108,75	4 229,72	49,5	1 925,25	Aucune indemnité de fonction	
Plus de 200 000	108,75	4 229,72	54,37	2 114,67		

* Dans l'enveloppe indemnitaire de l'EPCI

Source : commission des lois du Sénat

Comme dans les conseils municipaux, la délibération de l'EPCI est accompagnée d'un **tableau annexé** récapitulant l'ensemble des indemnités versées.

2.2. Le projet de loi : créer un état global des indemnités pour les conseillers communautaires

Selon l'étude d'impact, **ce tableau annexé apparaît toutefois comme « incomplet au regard des réalités locales »**¹.

Outre les indemnités de son EPCI à fiscalité propre, un conseiller communautaire peut percevoir des indemnités d'autres organismes dans lesquels il siège, à l'instar des syndicats mixtes ou des sociétés d'économie mixte locales.

Le montant total de ces indemnités est toutefois limité à 8 434,84 euros par mois, par cohérence avec le droit applicable aux conseillers municipaux².

En conséquence, l'article 28 du projet de loi tend à créer un **état annuel regroupant « l'ensemble des indemnités de toutes natures » perçues par les conseillers communautaires** au titre de leurs fonctions au sein :

- de leur EPCI à fiscalité propre ;
- des syndicats mixtes ;
- des sociétés d'économie mixte locales (SEML), des sociétés publiques locales (SPL) et des sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP).

Les EPCI à fiscalité propre établiraient cet état annuel pour l'ensemble de leurs membres. Transmis aux conseillers communautaires avant l'examen du budget de l'EPCI, ce document pourrait être communiqué aux citoyens, à leur demande et dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Comme le précise l'étude d'impact, cet état des indemnités constitue une **« simple mesure d'information »** ; il n'a pas vocation à être débattu au sein du conseil communautaire³.

Votre commission a adopté **l'amendement rédactionnel COM-625** de ses rapporteurs et l'article 28 **ainsi modifié**.

Article 28 bis (nouveau)

(art. L. 2123-24-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)
Possibilité, pour les communes de 100 000 habitants et plus, de moduler les indemnités de fonction de leurs membres

L'article 28 *bis* du projet de loi tend à permettre aux communes de 100 000 habitants et plus de moduler les indemnités de fonction de leurs membres.

¹ Étude d'impact du projet de loi, p. 198.

² Article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales (voir supra).

³ Étude d'impact du projet de loi, p. 202.

Il résulte de l'adoption de **l'amendement COM-59 de notre collègue Jean-Pierre Grand** et du **sous-amendement COM-643 de vos rapporteurs**.

En l'état du droit, les conseils départementaux, les conseils régionaux¹ et, depuis 2016², les communes de Paris, Lyon et Marseille ont l'obligation de moduler les indemnités de leurs membres en fonction de leur présence.

Plus souple, l'article 28 *bis* du projet de loi **autoriserait les communes de 100 000 habitants et plus à moduler les indemnités de leurs membres selon leur participation effective aux séances plénières et aux réunions de commission**. Il s'agirait ainsi d'une **faculté**, non d'une obligation.

Les communes seraient compétentes pour définir, au sein de leur règlement intérieur, les modalités de mise en œuvre de ce dispositif. Pour chaque membre, la réduction éventuelle de son indemnité de fonction n'excéderait pas la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée.

Reprenant une préconisation de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation³, cet article concernerait les **42 communes de 100 000 habitants et plus**.

Il est complété par l'article 28 *ter* du projet de loi, qui vise à étendre ce dispositif de modulation des indemnités aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Votre commission a adopté l'article 28 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 28 ter (nouveau)

(art. L. 5211-12-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)
Possibilité, pour les établissements publics de coopération intercommunale de 100 000 habitants et plus, de moduler les indemnités de fonction de leurs membres

L'article 28 *ter* du projet de loi tend à permettre aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de 100 000 habitants et plus de moduler les indemnités de leurs membres en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions de commission.

Il résulte de l'adoption de **l'amendement COM-183 de notre collègue Arnaud de Belenet** et du **sous-amendement COM-648 de vos rapporteurs**.

¹ Articles L. 3123-16 et L. 4135-16 du code général des collectivités territoriales.

² Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

³ Faciliter l'exercice des mandats locaux : le régime indemnitaire, rapport n° 642 (2017-2018), tome 2, fait par nos collègues Josiane Costes, Bernard Delcros et Charles Guené, p. 42.

Ce dispositif de modulation resterait facultatif, par cohérence avec l'article 28 *bis* du projet de loi. Les EPCI seraient compétents pour définir, au sein de leur règlement intérieur, ses modalités de mise en œuvre. Pour chaque membre, la réduction éventuelle de son indemnité de fonction n'excéderait pas la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée.

L'article 28 *ter* concernerait **l'ensemble des EPCI regroupant plus de 100 000 habitants**, soit :

- 21 métropoles, 9 communautés urbaines, 91 communautés d'agglomération et deux communautés de communes ;

- les syndicats de communes, les syndicats mixtes fermés et les syndicats mixtes ouverts « restreints »¹ entrant dans cette strate démographique.

Votre commission a adopté l'article 28 *ter* **ainsi rédigé**.

Article 28 quater (nouveau)

(art. L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales ; art. 2 de la loi n° 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes)

Régime indemnitaire des présidents et des vice-présidents des syndicats de communes et des syndicats mixtes

L'article 28 *quater* du projet de loi vise à pérenniser le régime indemnitaire des présidents et des vice-présidents des syndicats de communes et des syndicats mixtes.

Il résulte de l'adoption des **amendements COM-626 de vos rapporteurs, COM-174 de M. André Reichardt, COM-179 de M. Arnaud de Belenet, COM-52 de M. Jean-Pierre Grand, COM-387 de M. François Bonhomme, COM-279 de M. Éric Kerrouche et COM-229 de M. Jacques Genest.**

1. Les difficultés créées par la loi « NOTRe »

Initialement, l'ensemble des syndicats de communes et des syndicats mixtes pouvaient verser des indemnités de fonction à leur président ainsi qu'à leurs vice-présidents.

¹ Voir le commentaire de l'article 28 quater pour plus de précisions sur ces syndicats.

Les différentes catégories de syndicats

Le présent article concerne :

- **les syndicats de communes**, dont tous les membres appartiennent à cette strate de collectivités (article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales) ;
- **les syndicats mixtes fermés**, dont la composition est limitée aux communes et à leurs groupements (article L. 5711-1 du même code) ;
- **et les syndicats mixtes ouverts « restreints »**, qui peuvent comprendre des communes, des EPCI à fiscalité propre, des départements et des régions (article L. 5721-8 du même code).

La loi « NOTRe » du 7 août 2015¹ a circonscrit ce régime indemnitaire aux syndicats dont le périmètre est supérieur à celui d'un EPCI à fiscalité propre.

Comme l'a confirmé notre ancien collègue député Olivier Dussopt, « *en limitant cette possibilité aux grands syndicats, l'objectif [était] d'encourager le regroupement des diverses structures territoriales et de favoriser la disparition des petits syndicats, par intégration de leurs compétences au sein d'EPCI à fiscalité propre* ». Il ne s'agissait pas « *d'une malfaçon législative* » mais de « *l'expression d'un choix politique* »².

Cette mesure ayant suscité **une véritable incompréhension auprès des élus locaux**, le législateur a ensuite **repoussé sa mise en œuvre au 1^{er} janvier 2020³**.

2. Le maintien des indemnités des présidents et des vice-présidents des syndicats

Comme l'a souligné notre collègue André Reichardt, « *à l'approche de cette date butoir, force est de constater que ces difficultés demeurent, et ce, avec davantage d'acuité encore depuis le redécoupage de 2017, en ce que la taille des EPCI a largement augmenté et beaucoup sont devenus plus grands que le périmètre des syndicats intercommunaux* »⁴.

Dès lors, l'article 28 *quater* du projet de loi tend, en accord avec le Gouvernement, à **maintenir les indemnités de fonction des présidents et vice-présidents de syndicats au-delà du 1^{er} janvier 2020**, dès lors que ces structures continuent d'exercer leurs compétences.

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

² Rapport n° 3541 (2015-2016) fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, p. 10.

³ Loi n° 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes.

⁴ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 472 (2018-2019) relative au maintien des indemnités de fonction des présidents et vice-présidents de certains syndicats intercommunaux.

Il met en œuvre une recommandation de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation¹.

Votre commission a adopté l'article 28 *quater* **ainsi rédigé.**

Article 29

(art. L. 5211-13 et L. 5842-5 du code général des collectivités territoriales)
Remboursement des frais de déplacement des conseillers communautaires lorsqu'ils perçoivent une indemnité de fonction

L'article 29 du projet de loi tend à autoriser le remboursement des frais de déplacement des conseillers communautaires lorsqu'ils perçoivent une indemnité de fonction².

1. Le remboursement des frais de déplacement

▪ Le périmètre des remboursements

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent rembourser les frais de déplacement de leurs membres à **trois conditions.**

Les conditions à remplir pour le remboursement des frais de déplacement

- les membres de l'EPCI participent à l'une des **réunions mentionnées à l'article L. 5211-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT)** : assemblée délibérante, bureau, commission ou comité consultatif de l'EPCI, commission consultative des services publics locaux et réunion des organismes dans lesquels les conseillers communautaires représentent ce dernier ;

- la réunion se tient à **l'extérieur de leur commune** ;

- ces élus ne bénéficient d'**aucune indemnité de fonction** au titre de leur mandat intercommunal.

En conséquence, seuls les conseillers communautaires qui ne perçoivent aucune indemnité de fonction peuvent prétendre au remboursement de leurs frais de déplacement.

Ce critère semble particulièrement restrictif. À titre de comparaison, les communes peuvent rembourser les frais de déplacement de l'ensemble de leurs élus, qu'ils perçoivent ou non une indemnité de fonction³.

¹ Faciliter l'exercice des mandats locaux : le régime indemnitaire, rapport n° 642 (2017-2018), tome 2, fait par nos collègues Josiane Costes, Bernard Delcros et Charles Guené, p. 44.

² Voir le commentaire de l'article 28 du projet de loi pour plus de précisions sur l'indemnité de fonction des conseillers communautaires.

³ Articles L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales.

Le régime applicable en Polynésie française

En raison de ses contraintes géographiques, la Polynésie française bénéficie d'un régime spécifique¹.

Ses EPCI peuvent rembourser les frais de déplacement de leurs membres dans deux hypothèses :

- ils ne bénéficient, comme en métropole, d'aucune indemnité de fonction ;
- ils bénéficient d'une indemnité mais résident sur une île différente de celle dans laquelle se tient la réunion.

▪ Les modalités du remboursement

Conformément à l'article D. 5211-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le remboursement des frais de déplacement des élus locaux est aligné sur celui des fonctionnaires de l'État.

Pour un véhicule de 5 CV ou moins, le montant de l'indemnité kilométrique est par exemple fixé à 0,29 euros jusqu'à 2 000 kilomètres, à 0,36 euros entre 2 001 et 10 000 kilomètres et à 0,21 euros au-delà de 10 000 kilomètres.

Selon l'étude d'impact, les frais de déplacement des EPCI ont représenté **4,17 millions d'euros en 2018, dont 2,3 millions pour les EPCI à fiscalité propre**. Ces dépenses sont concentrées dans les groupements de grande taille : la moitié des EPCI à fiscalité propre représente plus de 90 % des frais de déplacement.

2. Le projet de loi : étendre le remboursement des frais de déplacement pour les conseillers communautaires

▪ Un nouvel enjeu : l'élargissement du périmètre des EPCI

Conséquence de la loi « NOTRe » du 7 août 2015², le **périmètre géographique des établissements intercommunaux s'est agrandi** : le nombre d'EPCI à fiscalité propre est passé de 2 133 à 1 258 entre 2015 et 2019, tandis que celui des syndicats diminuait de 12 666 à 9 967.

Aussi, les déplacements des conseillers communautaires sont-ils de plus en plus nombreux et de plus en plus longs. Comme l'a souligné la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, « *alors que les intercommunalités [...], de même que les circonscriptions cantonales, ont été élargies, les modalités de remboursement des frais de déplacement sont [aujourd'hui] inadaptées* »³.

¹ Article L. 5842-5 du code général des collectivités territoriales.

² Loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République

³ Faciliter l'exercice des mandats locaux : le régime indemnitaire, rapport n° 642 (2017-2018), tome 2, fait par nos collègues Josiane Costes, Bernard Delcros et Charles Guené, p. 44.

D'après l'étude d'impact, certains conseillers communautaires préfèrent même « *renoncer à leur indemnité de fonction pour pouvoir bénéficier de remboursement de frais, cette solution leur étant financièrement plus avantageuse* »¹.

▪ **L'extension du remboursement des frais de déplacement**

L'article 29 du projet de loi vise à permettre aux EPCI de rembourser les frais de déplacement de leurs élus, y compris lorsque ceux-ci bénéficient d'une indemnité de fonction.

Reprenant une préconisation de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, il tend à aligner le droit applicable aux EPCI sur le régime communal.

Selon l'étude d'impact, « *la réforme envisagée ne profitera que marginalement aux établissements les plus importants qui mobilisent déjà les possibilités qui leur sont offertes. Il est plus probable que la possibilité de cumuler des indemnités de fonction et des remboursements de frais bénéficiera en premier lieu aux élus des exécutifs d'établissements de taille moyenne, touchant une modeste indemnité mais souhaitant se faire rembourser un déplacement exceptionnel* »².

▪ **L'application en Polynésie française**

À l'initiative de Mme Lana Tetuanui, votre commission a étendu les dispositions de l'article 29 à la Polynésie française (amendement COM-212).

Ses EPCI seraient autorisés à rembourser les frais de déplacement de l'ensemble de leurs membres, qu'ils perçoivent, ou non, des indemnités de fonction et quelle que soit leur île de résidence.

Comme le souligne notre collègue dans l'objet de son amendement, « *ces droits seraient ouverts dès la promulgation de la présente loi, sans attendre la publication de l'ordonnance prévue à l'article 32 du projet de loi* ».

Votre commission a adopté l'article 29 **ainsi modifié**.

Article 29 bis (nouveau)

(art. L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales)

Modalités de remboursement des frais de déplacement pour l'exécution de mandats spéciaux dans les conseils municipaux

L'article 29 bis du projet de loi permettrait aux conseils municipaux de définir les modalités de remboursement des frais de déplacement engagés au titre d'un mandat spécial.

Il résulte de l'adoption de **l'amendement COM-266 de M. Éric Kerrouche**, qui a reçu l'avis favorable des rapporteurs.

¹ Étude d'impact du projet de loi, p. 206.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 226.

En l'état du droit, **les communes peuvent rembourser les frais de transport de leurs membres dans l'exercice habituel de leur mandat.**

Ces frais concernent des réunions « *dans des instances ou organismes* » dans lesquels « *les élus représentent leur commune* ès qualités ». Pour donner lieu à remboursement, les réunions doivent se tenir en dehors de la commune¹.

Dans le même esprit, **les communes peuvent également rembourser les frais engagés au titre d'un mandat spécial**².

Comme le précise l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), le mandat spécial correspond à une mission accomplie dans l'intérêt de la commune, « *par un membre du conseil municipal et avec l'autorisation de celui-ci* ». Cette notion « **exclut toutes les activités courantes de l'élu** et doit correspondre à une opération déterminée, de façon précise, quant à son objet (organisation d'une manifestation, lancement d'une opération nouvelle, etc.) et limitée dans sa durée »³.

Conformément à l'article L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales, les frais engagés au titre d'un mandat spécial peuvent être « *remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État* ».

Néanmoins, « *les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais* ».

L'article 29 bis du projet de loi tend à donner davantage de souplesse aux conseils municipaux. Désormais, ces derniers fixeraient par délibération les modalités de prise en charge des dépenses de transport liées aux mandats spéciaux.

Comme l'indique notre collègue Éric Kerrouche, « *par parallélisme avec ce que prévoit l'article 27 du projet de loi concernant le remboursement des frais de garde* », la commune pourrait « *choisir d'opter pour un remboursement forfaitaire ou un remboursement sur présentation d'un état de frais, selon ce qui lui paraît le plus opportun au regard de ses contraintes de gestion* »⁴.

Votre commission a adopté l'article 29 bis **ainsi rédigé.**

¹ Article L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales.

³ Statut de l'élu(e) local(e), brochure de juin, p. 57.

⁴ Source : objet de l'amendement adopté en commission.

Article 29 ter (nouveau)

(art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général
des collectivités territoriales)

**Possibilité de déléguer au président de l'assemblée délibérante les
autorisations de mandat spécial**

L'article 29 *ter* du projet de loi tend à permettre aux assemblées délibérantes des communes, des départements et des régions de déléguer les autorisations de mandat spécial.

Il résulte de l'adoption des **amendements identiques COM-148 de M. Alain Marc, COM-313 de M. Philippe Bonnecarrère et COM-550 de Mme Nathalie Delattre**, qui ont reçu l'avis favorable des rapporteurs.

Les mandats spéciaux correspondent à une opération déterminée et limitée dans le temps, confiée à un membre de l'assemblée délibérante¹. En l'état du droit, ils nécessitent une **délibération préalable à chaque mandat spécial**, permettant d'engager les frais de déplacement afférents.

Pour nos collègues Philippe Bonnecarrère et Nathalie Delattre, « *ce mode opératoire, issu de dispositions anciennes, présente, de nos jours, de réelles difficultés. Il est incompatible avec les nécessités d'organisation des déplacements et est source d'insécurité juridique dès lors que les délibérations sont prises postérieurement à l'exécution du déplacement, la jurisprudence étant très sévère sur ce point* »².

En conséquence, **l'article 29 *ter* du projet de loi permettrait à l'assemblée délibérante de déléguer au maire, au président du conseil départemental ou du conseil régional les autorisations de mandat spécial.**

Comme toute délégation, ce dispositif resterait facultatif. Soumis au contrôle de légalité, il serait placé sous le contrôle de l'assemblée délibérante.

Votre commission a adopté l'article 29 *ter* **ainsi rédigé.**

Article 29 quater (nouveau)

(art. L. 323-6 du code de la sécurité sociale)

Arrêt maladie des élus locaux

L'article 29 *quater* du projet de loi tend à autoriser les élus locaux à poursuivre l'exercice de leurs fonctions pendant leur arrêt maladie, sauf avis contraire de leur médecin.

Il résulte de l'adoption des **amendements COM-627 de vos rapporteurs, COM-135 de Mme Claudine Thomas et COM-46 de M. Jean-Pierre Grand.**

¹ Voir le commentaire de l'article 29 bis pour plus de précisions sur les mandats spéciaux.

² Source : objet des amendements adoptés en commission.

1. La protection sociale des élus locaux

Depuis 2013¹, les élus locaux sont, par principe, **affiliés au régime général de la sécurité sociale**. Complexes, ces règles d'affiliation restent toutefois « *trop méconnues par leurs utilisateurs* » et « *trop floues* » dans leur application².

L'article L. 382-31 du code de la sécurité sociale distingue ainsi **trois hypothèses**, selon l'activité professionnelle de l'élu local et le montant de son indemnité de fonction.

Régime social des élus locaux (branche maladie)

	Assujettissement aux cotisations sociales au titre du mandat	Droit aux indemnités journalières ³
1^{er} cas : l'élu poursuit son activité professionnelle et perçoit une indemnité mensuelle supérieure à 1 688,50 euros	Oui	Oui, au titre de son activité professionnelle et de son mandat local
2^e cas : l'élu poursuit son activité professionnelle mais perçoit une indemnité mensuelle inférieure à 1 688,50 euros	Non	Oui, au titre de son activité professionnelle
3^e cas : l'élu a interrompu son activité professionnelle	Oui	Oui, au titre de son mandat local

Source : commission des lois du Sénat

Lorsqu'ils sont placés en arrêt maladie, les élus locaux perçoivent une **indemnité journalière (IJ)**, sous réserve de respecter les conditions prévues par l'article L. 323-6 du code de la sécurité sociale.

Les conditions à respecter pour percevoir des indemnités journalières

(article L. 323-6 du code de la sécurité sociale)

Toute personne placée en arrêt maladie a l'obligation :

- d'observer les prescriptions du praticien ;
- de se soumettre aux contrôles organisés par la sécurité sociale ;
- de respecter les heures de sorties autorisées par le praticien ;
- de **s'abstenir de toute activité non autorisée** ;
- d'informer sans délai la sécurité sociale de toute reprise d'activité intervenant avant l'écoulement du délai de l'arrêt de travail.

Les personnes qui ne respectent pas ces obligations doivent restituer leurs indemnités journalières à la sécurité sociale.

Lorsque les élus locaux ne sont plus en mesure d'exercer effectivement leur mandat, leur indemnité de fonction est réduite à due concurrence des indemnités journalières⁴.

¹ Loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013.

² Faciliter l'exercice des mandats locaux : le régime social, rapport n° 642 (2017-2018), tome 3, fait par nos collègues Daniel Chasseing et Marc Daunis.

³ Sous réserve d'avoir suffisamment cotisé en amont de l'arrêt maladie.

⁴ Voir, pour les conseillers municipaux, l'article L. 2123-25-1 du code général des collectivités territoriales.

2. Les difficultés rencontrées

En pratique, les élus locaux peuvent poursuivre l'exercice de leur mandat, à condition d'**obtenir l'accord préalable de leur médecin**¹.

Dans le cas contraire, le mandat est assimilé à une « activité non autorisée » au sens de l'article L. 323-6 du code de la sécurité sociale. L'élu concerné doit donc **restituer les indemnités journalières perçues**, comme l'a confirmé la Cour de cassation².

Dans l'exemple cité par votre rapporteur Françoise Gatel, deux élus de la commune de Pontivy « *ayant une activité professionnelle ont continué à exercer leur fonction d'adjoints alors qu'ils étaient en arrêt maladie [...]. Quelques mois plus tard, l'Urssaf leur a demandé de rembourser une partie des indemnités perçues au titre de la maladie, considérant qu'ils avaient continué à exercer une activité, pour des sommes allant jusqu'à 10 000 euros* »³.

3. Sécuriser la situation des élus locaux en arrêt maladie

Le Gouvernement a admis cette difficulté, « *que des élus de bonne foi ont pu rencontrer* ». Elle résulte, de son point de vue, « *d'un défaut d'information des élus sur la nécessité de préciser à leur médecin qu'il doit expressément les autoriser à exercer leur mandat électif pendant leur arrêt de travail* »⁴.

Interrogés par vos rapporteurs, les représentants de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) ont dressé le même constat, sans faire état d'initiatives concrètes pour renforcer l'information des élus.

Dans un souci de sécurité juridique, votre commission a souhaité inverser la règle. **Désormais, les élus locaux seraient autorisés à poursuivre leurs fonctions pendant leur arrêt maladie, à une double condition :**

- ils n'ont reçu aucune contre-indication de leur médecin ;
- ils sont volontaires pour exercer leurs fonctions locales.

Sur le plan des principes, cette disposition permettrait de rappeler la **différence de nature entre l'exercice d'une activité professionnelle, d'une part, et d'un mandat local, d'autre part.**

Votre commission a adopté l'article 29 *quater* **ainsi rédigé.**

¹ Réponse du ministre de l'intérieur à la question écrite n° 123907 de notre ancien collègue député Jacques Bascou, 21 février 2012.

² Cour de cassation, 15 juin 2017, arrêt n° 16-17567.

³ Compte rendu de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, réunion du 15 février 2018.

⁴ Question orale n° 0806S de notre collègue Éric Gold. Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 4 juin 2019.

Article 30

(art. L. 2123-34 et L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales)

**Modification du régime de prise en charge
de la protection fonctionnelle des maires**

L'article 30 du projet de loi tend à rendre obligatoire, pour toutes les communes, la souscription d'un contrat d'assurance visant à couvrir les coûts résultant de la mise en œuvre de la protection fonctionnelle des maires.

1. La protection fonctionnelle des maires et des élus communaux

Historiquement reconnue par la jurisprudence par assimilation au régime applicable aux agents publics¹, la protection fonctionnelle des élus locaux a été consacrée puis renforcée par le législateur à compter du début des années 2000.

Il existe désormais **deux régimes de protection fonctionnelle** applicables aux maires et élus communaux.

1.1. La protection des élus faisant l'objet de poursuites pénales et civiles

La loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels a, en premier lieu, créé une **obligation pour les communes** d'accorder une protection à leurs **élus faisant l'objet de poursuites pénales ou civiles**.

Désormais prévu à l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales, ce régime de protection fonctionnelle consiste, pour l'essentiel, à assurer une **prise en charge des honoraires d'avocats et des frais de justice** engagés par l'élu concerné dans le cadre de sa défense.

Il est soumis à **deux conditions, l'une tenant à la qualité de l'élu, l'autre à la nature des faits qui lui sont reprochés**. Ne peuvent tout d'abord bénéficier de cette protection fonctionnelle que les maires et les élus les suppléant dans l'exercice de leurs fonctions ou ayant reçu une délégation. En sont donc exclus les autres conseillers municipaux.

Par ailleurs, la protection fonctionnelle ne peut être accordée à un élu, sur le fondement de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales, **que pour des « faits qui n'ont pas le caractère détachable de l'exercice de ses fonctions »**. En conséquence, aucun élu ne peut se voir accorder la protection fonctionnelle de sa collectivité lorsqu'il est poursuivi pour des faits qui relèvent de préoccupations d'ordre privé, qui procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations liées à l'exercice de fonctions publiques ou qui revêtent une particulière gravité². Aussi, un maire poursuivi pour une prise illégale d'intérêts ne serait-il, par exemple, pas éligible à la protection fonctionnelle.

¹ Dans son arrêt *Gillet* du 5 mai 1971, le Conseil d'Etat a reconnu comme principal général de droit la protection due par les collectivités à leurs élus faisant l'objet de poursuites judiciaires.

² Conseil d'Etat, 30 décembre 2015, n° 391798, *Commune de Roquebrune-sur-Argens*.

L'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales prévoit une exception à la prise en charge de la protection fonctionnelle par la commune : lorsque le maire ou l' élu municipal concerné est poursuivi pour des faits qu'il a accomplis en tant qu'agent de l'État, c'est à ce dernier, et non à la collectivité, d'assurer la protection fonctionnelle.

1.2. La protection des élus contre les violences, menaces ou outrages

Introduit par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, l'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales prévoit un second régime de protection fonctionnelle, applicable aux maires et élus communaux **victimes de « violences, de menaces ou d'outrages »** et, plus généralement, de toute forme d'attaque, dans le cadre de leurs fonctions¹.

Outre la prise en charge des éventuels frais de justice engagés, il s'agit, pour la commune, de **réparer le préjudice causé à l' élu**, notamment financier.

De même que pour la protection fonctionnelle en cas de poursuites pénales ou civiles, ce régime de protection bénéficiait initialement aux maires et aux élus les suppléant ou ayant reçu une délégation. Il a été étendu, en 2003², aux conjoints, enfants et ascendants directs de ces élus, lorsqu'ils décèdent dans l'exercice de leurs fonctions ou du fait de leurs fonctions.

2. Un renforcement bienvenu, bien qu'insuffisant, du dispositif de protection fonctionnelle

2.1. Un dispositif de protection soumis à de fortes tensions

La pénalisation croissante de la vie publique locale et la multiplication des mises en cause des chefs d'exécutif des collectivités territoriales, y compris pour des délits d'imprudence ou de négligence, constitue une préoccupation importante des élus locaux. Dans le cadre de la consultation lancée, en 2018, auprès de 17 000 élus locaux par la délégation aux collectivités territoriales du Sénat³, la protection juridique et le statut pénal étaient ainsi cités comme le premier champ d'action prioritaire pour améliorer l'exercice du mandat local.

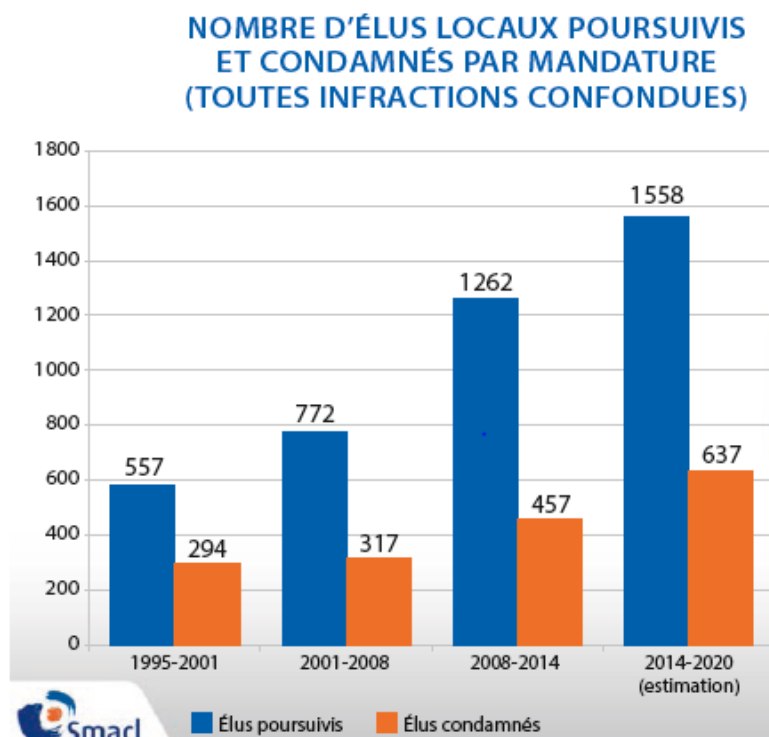
Bien qu'aucune statistique exhaustive sur le nombre d'élus mis en cause et condamnés ne soit disponible, plusieurs études réalisées au cours des dernières années confortent le constat dressé par les élus.

¹ En vertu d'une jurisprudence constante, il est établi que la liste des infractions visées par l'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales n'est pas exhaustive et s'étendait à toute menace ou attaque du fait ou à l'occasion des fonctions, notamment aux injures et diffamations.

² Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

³ Rapport de MM. François Grosdidier et Alain Richard, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 642 tome V (2017-2018), déposé le 5 juillet 2018. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r17-642-5/r17-642-51.pdf>.

Les travaux réalisés par l'observatoire de la société mutuelle d'assurance des collectivités locales (SMACL) fournissent, à cet égard, une tendance générale sur les poursuites engagées à l'encontre des élus. Au cours de la mandature 2008-2014, plus de 1 200 élus locaux auraient été poursuivis devant les tribunaux, soit une augmentation de près de 90 % par rapport à la mandature précédente (2001-2008). Selon les projections réalisées, le nombre d'élus mis en cause devrait dépasser, pour la mandature en cours, 1 500, ce qui représente une nouvelle augmentation d'environ 20 %.



Source : Rapport annuel 2018 de la Société mutuelle d'assurance des collectivités locales.

Confortant ces observations, le Conseil d'État, dans une étude publiée en 2018, relevait que « si le risque de condamnation est limité par une définition raisonnable de la faute pénale, le risque de mise en cause est plus sérieux. [...] La recherche de la responsabilité pénale des décideurs paraît ainsi constituer une tendance forte ».

Parallèlement, on assiste, depuis quelques années, à une augmentation du nombre d'agressions commises à l'encontre de maires et d'élus communaux, qui confronte nécessairement les communes à des sollicitations plus nombreuses de protection. Selon les informations transmises à votre commission par le ministère de l'intérieur, 361 maires ou maires-adjoints ont été victimes d'atteintes volontaires à l'intégrité physique en 2018¹, dont 211 de menaces ou de chantage et 145 de violences physiques.

¹ Ces données correspondent aux plaintes enregistrées par les services de police ou de gendarmerie.

Ces chiffres sont en augmentation de 9 % par rapport à l'année 2018, et de 13,5 % par rapport à 2017.

Cette tendance à l'augmentation tant des mises en cause des élus locaux que des actes de violence et d'outrage commis à leur rencontre conforte la nécessité d'une protection fonctionnelle. Elle **interroge toutefois, dans le même temps, la capacité des communes à garantir sa mise en œuvre effective.**

L'octroi de la protection fonctionnelle aux élus engendre en effet, pour les communes, des **coûts importants et difficilement prévisibles, susceptibles de grever les budgets de fonctionnement.**

Comme le relève l'étude d'impact du projet de loi, **garantir une protection effective des élus serait plus particulièrement difficile pour les petites communes.** Deux raisons sont avancées pour expliquer ce constat : d'une part, l'absence de services juridiques étoffés capables d'accompagner les élus dans leurs procédures judiciaires ; d'autre part, des budgets plus contraints, susceptibles de dissuader les élus concernés de solliciter l'octroi de la protection fonctionnelle et les conduisant parfois à contracter des assurances à titre individuel.

2.2. L'introduction d'une obligation assurantielle pour renforcer l'effectivité de la protection offerte aux élus

Partant de ce constat, l'article 30 du projet de loi vise à créer de nouvelles modalités de prise en charge, pour les communes, des coûts liés à la mise en œuvre de la protection fonctionnelle des élus, afin d'en renforcer l'effectivité.

Sans en remettre en cause les principes de fond, il introduit, aux articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales une **obligation, pour l'ensemble des communes, de contracter une assurance** destinée à couvrir tous les coûts financiers engendrés par l'octroi de la protection fonctionnelle (frais d'avocats, réparation des dommages, etc.).

Cette assurance obligatoire aurait un champ plus réduit que le périmètre des régimes de protection fonctionnelle. Il est en effet prévu qu'elle **ne couvre que les coûts liés à la protection du maire**, qu'il soit mis en cause ou victime. Ne seraient en revanche concernés ni les autres élus, ni les ayants-droit des élus victimes. Ceux-ci pourraient néanmoins, si les communes le souhaitent, être intégrés dans l'assurance souscrite.

Sans fournir d'analyse détaillée de l'impact économique pour les collectivités, l'étude d'impact du projet de loi évalue le montant annuel des contrats, par collectivité, entre 50 et 300 euros par an.

Pour les **communes de moins de 1 000 habitants**, aux budgets plus contraints, le coût de l'assurance ferait l'objet **d'une compensation par l'État, selon un barème qui serait défini par décret.** 25 065 communes seraient

concernées par ce mécanisme de compensation, sur un total de 34 970 communes, pour un budget estimatif total de 2,5 millions d'euros pour l'État.

2.3. *La position de votre commission : un dispositif qui ne répond que partiellement aux objectifs qui lui sont assignés*

Votre commission partage l'objectif poursuivi par le Gouvernement de garantir l'effectivité du droit à une protection fonctionnelle, de nature à sécuriser, pour les élus locaux, l'exercice de leur mandat au quotidien.

Elle s'interroge, en revanche, sur la capacité du dispositif proposé à répondre aux attentes qui lui sont assignées. Elle estime, en particulier, que le fait de limiter le périmètre de l'assurance obligatoire aux seuls maires et de ne pas y inclure l'ensemble des bénéficiaires de la protection fonctionnelle **réduit l'utilité même de ce mécanisme assurantiel.**

Il est possible que les communes les plus grandes aillent, d'elles-mêmes, au-delà de l'obligation prévue par la loi, comme certaines le font d'ailleurs d'ores et déjà, pour couvrir l'ensemble des autres élus municipaux susceptibles de bénéficier de la protection fonctionnelle.

Eu égard à leurs contraintes budgétaires, il est en revanche probable que les communes les plus petites se contentent de l'assurance obligatoire prévue par le législateur, ce qui ne les prémunira, en réalité, que partiellement contre le risque financier lié à la mise en œuvre de la protection fonctionnelle.

Dans son avis rendu sur le projet de loi, **le Conseil d'État a dressé le même constat**, estimant « *utile, au vu des finalités poursuivies par la mesure, de compléter le projet pour étendre à la situation de ces élus [élus municipaux suppléant le maire ou ayant reçu délégation] l'obligation de souscription instaurée par le texte* ».

Interrogé par vos rapporteurs lors de son audition, le 25 septembre 2019, devant votre commission, **le ministre Sébastien Lecornu s'est dit favorable à une extension du périmètre de l'assurance** aux adjoints aux maires ou élus ayant reçu délégation. Il a également déclaré que le Gouvernement était disposé à relever à 3 500 habitants le seuil en-deçà duquel l'État assurerait une compensation financière du coût de cette assurance.

Le Gouvernement ayant exprimé en termes suffisamment clairs et précis ses intentions sur cet article, votre commission a estimé qu'il lui était possible, sans violer les dispositions relatives à la recevabilité financière des amendements parlementaires, de procéder, d'une part, à un élargissement du périmètre de l'assurance et, d'autre part, à une extension du champ de la compensation financière par l'État. Elle a adopté **un amendement COM-642** de ses rapporteurs en ce sens.

3. Assouplir les conditions d'attribution de la protection fonctionnelle aux élus victimes de violences, de menaces ou d'outrages

En l'état du droit, un élu qui souhaite bénéficier de la protection fonctionnelle, soit parce qu'il fait l'objet de poursuites pénales ou civiles, soit parce qu'il a été lui-même victime d'agressions, de menaces ou d'outrages dans le cadre de ses fonctions, doit en solliciter l'attribution auprès de la commune.

Il appartient au conseil municipal d'apprécier la situation et de décider, lorsque les conditions légales sont réunies, de la lui accorder.

Bien que l'octroi d'une protection constitue une obligation pour la collectivité, la jurisprudence reconnaît au conseil municipal un **pouvoir discrétionnaire**, y compris lorsque l'élu est victime, qui lui permet d'apprécier l'opportunité d'accorder sa protection en fonction de la gravité des faits et de définir, le cas échéant, les modalités de mise en œuvre qu'il juge appropriées. Il conserve, dans ce cadre, la possibilité de refuser d'apporter son aide financière à l'élu¹ ou de n'assurer qu'une prise en charge partielle des frais de justice engagés, pour des **motifs d'intérêt général**².

La délibération préalable du conseil municipal apparaît légitime et nécessaire dans les cas où l'élu concerné sollicite l'attribution d'une protection fonctionnelle au titre de poursuites engagées à son encontre. Il appartient en effet, dans cette hypothèse, à la collectivité de s'assurer que les faits qui lui sont reprochés sont bien constitutifs d'une faute non détachable de l'exercice de ses fonctions et d'apprécier l'opportunité d'apporter sa protection à l'élu.

Votre commission estime en revanche qu'un élu victime de violences, de menaces ou d'outrages, faits qui, en raison de leur objectivité, se révèlent beaucoup plus aisés à caractériser, devrait pouvoir bénéficier, sous réserve de préoccupations d'intérêt général, d'une protection systématique de sa collectivité lorsqu'il en fait la demande.

Aussi, soucieuse de garantir aux élus communaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages une protection plus systématique et plus rapide, votre commission a-t-elle jugé souhaitable de **simplifier la procédure applicable dans cette dernière hypothèse**.

Traduisant, ce faisant, une proposition du plan adopté par votre commission pour la sécurité des maires, elle a, par le même **amendement COM-642** de ses rapporteurs, complété l'article 30 du projet de loi afin de proposer une nouvelle rédaction de l'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales, qui « renverse » le dispositif actuel.

¹ Conseil d'État, 14 février 1975, Paul Teitgen, n° 87730.

² Conseil d'État, 2 avril 2003, Chantalou, n° 249805.

Ainsi, plutôt que de renvoyer à une délibération du conseil municipal le soin de décider l'octroi d'une protection, il s'agit de prévoir une **attribution systématique de la protection à tout maire ou élu communal victime d'un fait de violence, de menace ou d'outrage qui en fait la demande.**

Le conseil municipal, qui serait informé de l'octroi d'une protection, conserverait la possibilité de **s'y opposer** pour un motif d'intérêt général **par une délibération contraire motivée.**

Cette délibération devrait intervenir dans un délai de trois mois à compter de la demande adressée par le maire à la commune, délai dans lequel le maire est tenu de réunir un conseil municipal, conformément à l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales. L'inscription de ce point à l'ordre du jour serait de droit à la demande d'un ou plusieurs conseillers municipaux, afin de garantir que le maire ne puisse s'y opposer.

L'automatisme de l'octroi de la protection fonctionnelle, sans décision préalable du conseil municipal, conduit juridiquement à créer une dépense obligatoire pour la commune, mais n'engendrerait pas, en pratique, de coûts supplémentaires pour les communes dans la mesure où celles-ci seront désormais contraintes de contracter une assurance.

4. L'extension à la Polynésie française

Les articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales sont, conformément à l'article L. 2573-10 du même code, applicables dans les communes de Polynésie française.

Jugeant nécessaire que le renforcement du régime de protection aux élus soit immédiatement applicable sur l'ensemble du territoire de la République, conformément d'ailleurs aux termes de l'étude d'impact, votre commission a adopté un **amendement COM-216 rectifié** de Mme Lana Tetuanui et M. Nuihau Laurey qui **étend les dispositions de l'article 30 à la Polynésie française.**

Votre commission a adopté l'article 30 du projet de loi **ainsi modifié.**

Article 31

(art. 12-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; art. L. 613-5 du code de l'éducation)

Habilitation à légiférer par ordonnances pour réformer les dispositifs de formation des élus locaux - Participation du CNFPT à la formation des élus locaux - Validation des acquis de l'expérience

L'article 31 du projet de loi vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour réformer les dispositifs de formation des élus locaux.

1. La formation des élus locaux

Comme l'indiquait M. Philippe Marchand, alors ministre de l'intérieur, **l'accès à la formation est « devenu une nécessité [...] face à la complexité et à la technicité croissantes des connaissances et à la diversité des compétences juridiques ou financières que requiert l'exercice des mandats électifs locaux »**¹.

Pour nos collègues François Bonhomme, Michelle Gréaume et Antoine Lefèvre, le droit à la formation constitue également **« une condition de démocratisation de l'accès aux fonctions politiques »**².

Les principes structurant la formation des élus locaux

Depuis 1992³, la formation des élus s'articule autour de deux principes :

- **une obligation de moyens** pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, qui doivent y consacrer une partie de leur budget ;
- **une réponse au cas par cas aux besoins des élus**, renforcée par la création, en 2015, d'un droit individuel à la formation (DIF)⁴.

En pratique, **trois instruments** structurent la formation des élus locaux : le budget des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre, le droit individuel à la formation et le congé de formation⁵.

¹ *Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 20 janvier 1992.*

² *Faciliter l'exercice des mandats locaux : la formation et la reconversion, rapport n° 642 (2017-2018), tome 4, fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, p. 5 et 6.*

³ *Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.*

⁴ *Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.*

⁵ *Articles L. 2123-12 à L. 2123-16 (communes), L. 3123-10 à L. 3123-14 (départements), L. 4135-10 à L. 4135-14 (régions), L. 5214-8 (communautés de communes), L. 5215-16 (communautés urbaines), L. 5216-4 (communautés d'agglomération) et L. 5217-7 (métropoles) du code général des collectivités territoriales.*

Les instruments de formation des élus locaux

	Formations financées par les budgets locaux	Congé de formation	Droit individuel à la formation
Formations éligibles	En lien avec le mandat	En lien avec le mandat	En lien avec le mandat <u>OU</u> reconversion professionnelle
Financeurs	Budget des collectivités territoriales	Congé sans solde (sauf compensation par la collectivité)	Élus locaux
Montant	Entre 2 et 20 % du montant total des indemnités de fonction		Taxe avec un taux minimal de 1 % des indemnités de fonction
Durée		18 jours (sur la durée du mandat)	20 heures par an (cumulables sur la durée du mandat)
Procédure	. Orientations fixées par l'assemblée délibérante, 3 mois après son renouvellement . Débat annuel et tableau récapitulatif annexé au compte administratif	Gestion par l'employeur	Gestion par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Source : commission des lois du Sénat

1.1. Les formations financées par les budgets locaux

Dans les trois mois qui suivent le renouvellement de l'assemblée délibérante, chaque collectivité territoriale et EPCI à fiscalité propre **délibère sur le droit à formation de ses élus**. Cette délibération fixe les orientations prises ainsi que les crédits ouverts à ce titre.

Chaque année, les dépenses de formation doivent représenter **entre 2 % (plancher) et 20 % (plafond) des indemnités de fonction** des membres de l'assemblée délibérante¹.

Pour la collectivité territoriale ou l'EPCI à fiscalité propre, il s'agit de **dépenses obligatoires**, qui peuvent être mandatées d'office par la chambre régionale des comptes.

¹ Lorsqu'ils ne sont pas consommés, ces crédits peuvent être reportés à l'année suivante, sauf en cas de renouvellement de l'assemblée délibérante.

Les formations dispensées doivent être **en lien avec le mandat exercé** et bénéficier d'un agrément ministériel, délivré après avis du **Conseil national de la formation des élus (CNFE)**¹. En pratique, elles sont assurées par **196 opérateurs**, dont les associations d'élus (37 % des formations), des organismes privés (33 %) et des établissements publics d'enseignement supérieur (12 %)².

En outre, les communes et les EPCI à fiscalité propre de 3 500 habitants et plus, les départements et les régions ont **l'obligation d'organiser, au cours de leur première année de mandat, une formation pour les élus ayant reçu une délégation.**

Chaque année, un tableau récapitule les actions de formation mises en œuvre par la collectivité ou l'EPCI à fiscalité propre. Ce document est annexé au compte administratif et donne lieu à un débat au sein de l'assemblée délibérante.

1.2. Le droit individuel à la formation (DIF)

À l'initiative du Sénat, les élus locaux bénéficient depuis le 1^{er} janvier 2016 d'un droit individuel à la formation (DIF).

Chaque année, leur DIF est crédité de **vingt heures de formation, cumulables sur toute la durée du mandat** (soit un total de 120 heures de formation pour un mandat de six ans).

Ces formations, qui relèvent de l'initiative des élus, peuvent :

- **présenter un lien avec l'exercice du mandat**, après agrément ministériel de l'opérateur ;

- ou **préparer la reconversion professionnelle des élus**. Pour plus d'efficacité, les formations correspondantes sont mobilisables jusqu'à six mois après l'expiration du mandat.

Le DIF est financé par une **taxe d'un montant minimal de 1 %, prélevée sur les indemnités de fonction des élus locaux**³. Lorsqu'ils ne perçoivent aucune indemnité, les élus bénéficient des actions DIF sans participer à son financement.

¹ *Présidé par un élu local, le Conseil national de la formation des élus (CNFE) est composé de douze personnalités qualifiées et de douze représentants des élus locaux (article L. 1221-1 du code général des collectivités territoriales).*

² *Source : rapport n° 642 (2017-2018), tome 4 précité, p. 11.*

³ *Sur un total d'environ 550 000 élus locaux, 190 000 perçoivent une indemnité de fonction. Voir le commentaire de l'article 28 pour plus de précisions.*

La gestion administrative et financière du droit individuel à la formation relève de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui instruit les demandes de formation dans un délai de deux mois¹.

Les principaux chiffres du DIF des élus locaux

- **18,6 millions d'euros de cotisations** collectées en 2018 ;
- Un coût moyen de formation de 1 642 euros ;
- **15 500 demandes de formation** traitées depuis la mise en place du dispositif, avec un taux de refus d'environ 8 % des demandes ;
- 8 735 certifications proposées au titre de la reconversion professionnelle ;
- 98 % de formations en lien avec le mandat ; 2 % pour préparer la reconversion professionnelle.

Source : Caisse des dépôts et consignations

1.3. Un congé de formation

Au cours de leur mandat, les élus locaux peuvent **s'absenter pendant dix-huit jours de leur activité professionnelle pour suivre une formation en lien avec leur mandat**².

Non rémunéré, ce congé s'ajoute aux autorisations d'absence et aux crédits d'heures des élus locaux³. Il est renouvelé en cas de réélection de l'intéressé

Les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent compenser les pertes de revenu subies par les élus.

Cette compensation n'excède pas une fois et demie la valeur horaire du SMIC, soit un plafond de 1 895,67 euros sur la durée du mandat. Elle reste **peu mise en œuvre** : seuls 0,64 % des participants à la consultation de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation (2018) ont déjà bénéficié d'une telle compensation⁴.

¹ Article L. 1621-2 du code général des collectivités territoriales.

² Initialement fixée à six jours, la durée du congé de formation a été allongée à dix-huit jours par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

³ Voir le commentaire de l'article 26 du projet de loi pour plus de précisions sur les autorisations d'absence et les crédits d'heures des élus locaux.

⁴ Faciliter l'exercice des mandats locaux : analyse des résultats de la consultation, rapport n° 642 (2017-2018), tome 6, fait par Mme Françoise Gatel et M. Éric Kerrouche.

2. Des dispositifs de formation perfectibles

2.1. Des efforts à poursuivre

Parmi les participants à la consultation de la délégation sénatoriale, 55 % ont suivi une formation au cours de leur mandat.

88 % des participants ont préconisé d'adapter le contenu de ces formations et 70 % de les rendre diplômantes. Les domaines jugés prioritaires sont la comptabilité et les finances publiques (24 %), le droit de l'urbanisme (20 %), la responsabilité pénale (17 %) et le droit de la commande publique (14 %).

2.2. Une sous-consommation des crédits de formation

Dans les budgets locaux, les montants consacrés à la formation des élus restent limités : seules les régions respectent le montant « plancher » fixé à 2 % des indemnités de fonction.

Crédits de formation des élus locaux

	En millions d'euros	En % des indemnités de fonction
Communes	9,459	0,8
Départements	1,491	1,1
Régions	2,175	3,5
EPCI	1,605	0,7
TOTAL	14,73	-

Source : étude d'impact, à partir des comptes administratifs des collectivités territoriales et de leurs groupements pour l'année 2018

Au sein du bloc communal, les communes les plus peuplées concentrent les efforts de formation. Les crédits correspondants s'élèvent à 1,9 % des indemnités de fonction dans les communes de plus de 200 000 habitants, contre 0,4 % dans les communes de moins de 500 habitants.

Comme la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, vos rapporteurs regrettent que « *les élus des plus petites communes bénéficient de crédits aussi modestes pour la formation, sans doute en raison de leur coût au regard du budget de leur collectivité* »¹.

¹ Rapport n° 642 (2017-2018), tome 4 précité, p. 24.

2.3. Des perspectives financières défavorables pour le DIF

D'après l'étude d'impact, le droit individuel à la formation (DIF) des élus locaux « sera confronté à brève échéance à une **impasse de trésorerie** compte tenu de sa trajectoire financière actuelle »¹.

Selon les estimations, le DIF devrait connaître une situation déficitaire à compter d'avril (hypothèse haute) ou d'août 2020 (hypothèse basse). Il subit le décalage entre l'assiette des cotisations (190 000 élus locaux bénéficiant d'une indemnité de fonction) et le périmètre des bénéficiaires (550 000 élus locaux).

Sur le plan opérationnel, il n'existe **aucune articulation entre les droits acquis au titre d'un mandat local (DIF des élus) et d'une activité professionnelle (compte personnel de formation)**, ce qui ajoute en complexité.

Le compte personnel de formation (CPF)

Depuis le 1^{er} janvier 2015, les salariés de droit privé ont accès à un compte personnel de formation (CPF)².

Dans la limite d'un plafond 5 000 euros, l'employeur y verse une contribution annuelle de 500 euros. Le salarié peut consulter ses droits à formation sur un site Internet dédié³ puis mobiliser son CPF pour suivre des formations professionnelles ou réaliser des bilans de compétence.

Le compte personnel de formation est complété par le compte d'engagement citoyen (CEC), qui valorise les activités bénévoles, et le compte professionnel de prévention (C2P), pour mieux prévenir la pénibilité au travail. Ensemble, ils forment le **compte personnel d'activité (CPA)**.

L'ordonnance du 19 janvier 2017⁴ a étendu ce dispositif à la fonction publique : depuis le 1^{er} janvier 2018, les agents publics disposent de leur propre compte personnel de formation. Chaque année, il est crédité de 24 heures jusqu'à l'acquisition d'un crédit de 120 heures de formation, puis de 12 heures jusqu'à l'acquisition d'un crédit de 150 heures.

Deux compteurs coexistent aujourd'hui: l'un pour recenser les droits à formation des salariés de droit privé, l'autre destiné aux agents publics. La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique garantit toutefois un **droit à la portabilité entre ces deux CPF**. À titre d'exemple, un fonctionnaire peut désormais « monétiser » ses droits à formation et les mobiliser lorsqu'il rejoint le secteur privé.

¹ Étude d'impact du projet de loi, p. 217.

² Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, désormais codifiée aux articles L. 6323-1 à 6323-42 du code du travail.

³ Ce site est consultable à l'adresse suivante : www.moncompteactivite.gouv.fr.

⁴ Ordonnance n° 2017-53 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique.

3. Une habilitation à légiférer par ordonnances pour réformer les dispositifs de formation des élus locaux

3.1. Un délai de neuf mois pour adopter les ordonnances

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, l'article 31 du projet de loi tend à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour « *renforcer les compétences des élus* » et « *améliorer les conditions d'exercice des mandats* ».

Ces ordonnances devraient être prises dans un **délai de neuf mois** à compter de la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification serait déposé dans les trois mois suivants.

3.2. Les objectifs de l'habilitation

L'habilitation à légiférer par ordonnances poursuivrait **quatre objectifs**.

- **La création d'un CPF pour les élus locaux**

Il s'agit, tout d'abord, d'**élargir l'offre de formation** des élus locaux en mettant en place un **compte personnel de formation (CPF)**.

Pour plus de souplesse, **votre commission s'est assurée de la portabilité des droits à la formation entre les différents comptes personnels de formation (amendement COM-628 des rapporteurs)**. À titre d'exemple, un élu pourrait ainsi cumuler les droits à formation acquis pendant son mandat local, d'une part, et ceux acquis au titre de son activité professionnelle, d'autre part.

- **L'articulation des dispositifs de formation**

Les ordonnances tendraient, ensuite, à « *faciliter l'accès à la formation* » et à « *clarifier les différents dispositifs de formation des élus locaux selon qu'ils sont ou non liés à l'exercice du mandat* ».

Le Gouvernement envisagerait de mieux articuler, voire de fusionner, les formations financées par les budgets locaux et celles qui relèveraient du futur compte personnel de formation.

- **Un référentiel de formations**

En complément, les ordonnances permettraient de « *définir un référentiel unique de formation* » tout en assurant « *la transparence et la qualité des dispositifs de formation* » et en renforçant « *le contrôle exercé sur les organismes de formation des élus locaux* ».

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs, l'agrément ministériel des opérateurs est aujourd'hui insuffisant pour garantir la qualité des formations proposées. Le Gouvernement souhaiterait mieux encadrer leur contenu et préciser le cahier des charges à respecter.

- **La mutualisation des fonds**

Enfin, les ordonnances auraient pour objectif de « *mutualiser le financement* » des formations entre les collectivités territoriales.

Alors que cette mesure pourrait avoir d'importantes conséquences financières sur les collectivités, **les pistes envisagées par le Gouvernement semblent trop imprécises.**

L'étude d'impact se limite à mentionner la proposition de loi créant un statut de l' élu communal de notre collègue Pierre-Yves Collombat, qui prévoyait la création d'un fonds national pour la formation des élus, financé par les crédits de formation non consommés par les collectivités.

Votre commission s'était opposée à la création de ce fonds, rappelant qu'une telle péréquation relève déjà de la dotation particulière aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Elle a, en conséquence, **supprimé ce dernier objectif de l'habilitation à légiférer par ordonnances (amendement COM-629 des rapporteurs).**

4. Les ajouts de votre commission

Votre commission a complété l'habilitation à légiférer par ordonnances en inscrivant, par des dispositions d'application directe, plusieurs dispositifs pour renforcer la formation des élus locaux.

4.1. La validation des acquis de l'expérience

Conformément à l'article L. 613-5 du code de l'éducation, les études, expériences professionnelles et acquis personnels sont pris en compte dans la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour la délivrance des diplômes universitaires.

À l'initiative de notre collègue Nathalie Delattre, votre commission a **ouvert ce système d'équivalence universitaire aux élus locaux.** Il s'agit ainsi de mieux valoriser l'expérience acquise au cours du mandat et de faciliter la reconversion des élus **(amendement COM-491).**

4.2. L'appui du CNFPT

Établissement public à caractère administratif, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est chargé de la formation des agents des collectivités. En 2018, le CNFPT a organisé 68 000 sessions de formation, suivies par 920 000 agents territoriaux.

Comme l'a souligné son président, M. François Deluga, « *le CNFPT ne dispose pas de compétences juridiques en matière de formation des élus, alors [qu'il détient] les compétences techniques* »¹.

À l'initiative de notre collègue Jean-Marie Bockel, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, votre commission a souhaité mobiliser le savoir-faire et la présence territoriale du CNFPT pour renforcer la formation des élus (amendement COM-210).

L'objectif est que le CNFPT puisse organiser des formations à destination des élus locaux.

Ces formations seraient directement financées par le droit à la formation (DIF) des élus² et feraient l'objet, pour plus de transparence, d'un **budget annexe** à celui du CNFPT.

Dans un objectif de mutualisation des moyens, une même session de formation pourrait accueillir des élus locaux et des agents territoriaux, favorisant ainsi les échanges d'expérience.

Ces formations pourraient également concerner la **préparation aux concours** de catégorie A de la fonction publique territoriale.

En l'état du droit, l'expérience des élus locaux est déjà prise en compte dans les troisièmes concours³. Ces concours nécessitent toutefois « *l'acquisition de compétences et de connaissances précises, qu'une formation adaptée sera à même d'apporter* »⁴.

Votre commission a adopté l'article 31 **ainsi modifié**.

Article 31 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 Éric Kerrouche, par l'adoption d'un **amendement COM-270** sous amendé par vos rapporteurs (**sous-amendement COM-647**), l'article 31 *bis* du projet 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 l'**examen des questions orales posées par l'opposition**, à la demande d'un dixième des membres de l'assemblée délibérante.

¹ Audition du 29 mars 2018 devant la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

² Que le Gouvernement envisage de convertir en compte personnel de formation (voir supra).

³ Article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁴ Faciliter l'exercice des mandats locaux : la formation et la reconversion, rapport n° 642 (2017-2018), tome 4 précité, p. 40.

La loi garantit certains droits aux groupes d'élus : ils peuvent notamment se voir affecter des locaux et disposer d'un espace réservé dans le bulletin d'information de la collectivité.

Par ailleurs, la loi garantit aux membres des organes délibérants le droit de poser des questions en séance, ces questions devant avoir trait aux affaires de la collectivité. La fréquence ainsi que les règles de présentation et l'examen des questions orales sont définies par le règlement intérieur de chaque assemblée locale ou, dans les communes, par une délibération du conseil municipal.

Afin de consolider les droits de l'opposition, il a paru opportun à votre commission de renforcer leur encadrement légal, en **permettant qu'à la demande d'un dixième au moins des membres de l'organe délibérant, les trente premières minutes de la séance soient consacrées tous les six mois à l'examen de questions orales posées par les conseillers n'appartenant pas à la majorité.**

Votre commission a adopté l'article 31 *bis* ainsi rédigé.

Article 32 (supprimé)

Habilitation à légiférer par ordonnance pour l'adaptation et l'extension du projet de loi dans les outre-mer

L'article 32 du projet de loi tend à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance, en vertu de l'article 38 de la Constitution, pour adapter les dispositions du projet de loi en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Ces collectivités sont en effet, à l'instar de Wallis-et-Futuna, régies par le principe de spécialité législative : l'application des textes législatifs y est subordonnée à l'adoption d'une disposition expresse d'extension.

Cette habilitation permettrait, notamment, d'étendre à ces deux territoires les dispositions du projet de loi relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux, à certains pouvoirs de police du maire, ou encore des dispositions relatives aux prestations de services.

Le Gouvernement disposerait d'un délai de six mois pour prendre l'ordonnance en question.

Vos rapporteurs se sont interrogés sur le périmètre géographique restreint de l'ordonnance : certaines dispositions du projet de loi doivent en effet être étendues aux autres territoires ultramarins. Ne pouvant étendre le champ de l'habilitation, ils se sont donc attachés à réaliser par eux-mêmes les coordinations nécessaires.

Cet article d'habilitation était initialement situé dans le titre IV du projet de loi, intitulé « *renforcer et reconnaître les droits des élus* ». Les dispositions qu'il est proposé d'étendre sont toutefois présente dans l'ensemble des titres du projet de loi, et non seulement dans le titre IV.

Votre commission a donc déplacé cet article dans un titre VI (*nouveau*) dédié aux dispositions relatives aux outre-mer (**amendement COM-630** de suppression et **amendement COM-633**, tous deux de vos rapporteurs).

Votre commission a **supprimé** l'article 32.

TITRE V VOTE

Article 33

(art. L. 12-1 et L. 18-1 [nouveaux], L. 71, L. 72, L. 79 à L. 82 [nouveaux], L. 387, L. 388 et L. 388-1 [nouveau] du code électoral ; art. 30 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire)

Simplification du vote par procuration - Droit de vote des personnes détenues

L'article 33 du projet de loi poursuit deux objectifs :

- simplifier le vote par procuration pour l'ensemble des citoyens ;
- faciliter l'exercice du droit de vote pour les personnes détenues en adaptant leurs conditions d'inscription sur les listes électorales et en créant un dispositif de vote par correspondance.

Cet article entrerait en vigueur selon des modalités fixées par décret et, au plus tard, le 1^{er} janvier 2021.

Les rapporteurs soutiennent l'objectif de ces dispositions et regrettent qu'elles ne puissent pas être mises en œuvre dès les prochaines élections municipales de mars 2020, faute de développement informatique dans le répertoire électoral unique (REU).

À leur initiative, votre commission a toutefois supprimé l'inscription systématique des détenus sur les listes électorales, préférant laisser une capacité de choix aux personnes concernées.

1. Simplifier le vote par procuration

1.1. Une modalité de vote strictement encadrée

Les procurations permettent à un électeur empêché ou absent (**le mandant**) de choisir un autre électeur (**le mandataire**) pour se rendre à sa place au bureau de vote. **Dérogations au principe de secret du vote, elles sont strictement encadrées par le code électoral¹.**

- **Le mandant**

Introduites par la loi du 12 avril 1946², les procurations étaient réservées à certaines catégories d'électeurs (marins, militaires, forains, etc.).

¹ Articles L. 71 à L. 78 et R. 72 à R. 80 du code électoral.

² Loi n° 46-667 du 12 avril 1946 relative au vote par correspondance pour les électeurs empêchés ou absents.

Leur périmètre a été progressivement élargi pour concerner, en l'état du droit, **trois types de situation** :

- les électeurs qui souffrent d'un **problème de santé** ou d'un **handicap** ou qui portent assistance à « *une personne infirme ou malade* » ;

- ceux qui doivent s'absenter pour des **raisons professionnelles ou personnelles** (déplacements professionnels, déménagements, formations, vacances) ;

- les personnes placées en détention provisoire et les **détenus** purgeant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale.

Dans les deux premiers cas, une simple attestation sur l'honneur suffit au mandant pour donner procuration. Dans le dernier cas, les détenus doivent fournir un extrait du registre d'écrou.

- **Le mandataire**

Le mandataire peut disposer de **deux procurations maximum, dont une seule établie en France**. À titre dérogatoire, les Français de l'étranger peuvent en détenir trois¹.

Il doit jouir de ses droits électoraux et **être inscrit dans la même commune que le mandant, ce qui permet au maire de contrôler le nombre de procurations reçues**.

- **La procédure**

La procuration est établie soit par le juge ou le greffier en chef du tribunal d'instance, soit par un officier de police judiciaire (policier ou gendarme), **jamais en mairie**. Valable pour une durée maximale d'un an, elle est mentionnée sur la liste électorale et la liste d'émargement.

Le mandant peut révoquer sa procuration à tout moment. Il peut également voter dans son bureau de vote, à condition de se présenter avant son mandataire.

1.2. Les simplifications apportées par le projet de loi

L'article 33 tend à faciliter l'établissement des procurations en apportant **deux simplifications**.

En premier lieu, il vise à supprimer l'attestation sur l'honneur et les motifs requis pour établir la procuration (article L. 71 du code électoral). Tout électeur pourrait donner procuration, sans exciper de raisons médicales, personnelles ou professionnelles.

¹ Articles L. 73 du code électoral et 13 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

Le droit rejoindrait ainsi la pratique. Comme le confirme l'étude d'impact, l'attestation reste aujourd'hui « *purement symbolique* ». Elle se traduit généralement « *par une case à cocher sur le formulaire de demande de procuration* »¹. De fait, les motifs avancés (obligations professionnelles, vacances, etc.) ne font l'objet d'aucune vérification.

En second lieu, le mandant pourrait confier sa procuration à tout mandataire, y compris lorsque celui-ci est inscrit sur la liste électorale d'une autre commune (article L. 72 du code électoral). L'objectif est ainsi de simplifier la recherche d'un mandataire et donc l'exercice du droit de vote.

Les autres règles encadrant les procurations resteraient inchangées, notamment en ce qui concerne le nombre de procurations par mandataire.

Cette simplification nécessiterait d'**adapter le REU**, opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2019². Sous réserve de nouveaux développements informatiques, cet outil permettrait de contrôler le nombre de procurations reçues par un même mandataire, y compris lorsqu'elles concernent plusieurs communes.

2. Faciliter l'exercice du droit de vote pour les personnes détenues

2.1. Le droit de vote dans les établissements pénitentiaires

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau code pénal (1994), les personnes détenues ne sont plus privées de leurs droits civiques, sauf peine complémentaire prononcée par le juge. D'après le ministère de la justice, **55 000 détenus sont aujourd'hui titulaires de leur droit de vote, sur un total d'environ 70 000 détenus.**

Comme tout électeur, les personnes détenues :

- sont **inscrites d'office** sur les listes électorales de leur domicile **lorsqu'elles atteignent l'âge de 18 ans ;**

- peuvent, dans les autres cas, **solliciter leur inscription jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin.** Les détenus disposent alors de trois possibilités : être inscrits dans leur commune d'origine, dans la commune d'une structure sociale ou celle de leur établissement pénitentiaire.

¹ Étude d'impact du projet de loi, p. 236.

² Le répertoire électoral unique (REU) permet de gérer les listes électorales de manière centralisée. Il est tenu par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), à partir des informations transmises par les communes.

L'inscription des personnes détenues sur les listes électorales (*droit en vigueur*)

- Dans leur commune d'origine (*article L. 11 du code électoral*)

En application des règles de droit commun, les personnes détenues peuvent s'inscrire sur la liste électorale de leur commune d'origine. Elles doivent justifier d'une attache personnelle avec la commune, par exemple en y conservant un domicile ou en figurant sur le rôle des contributions directes depuis au moins deux ans.

- Dans la commune d'une structure sociale (*article L. 15-1 du code électoral*)

Les détenus peuvent être domiciliés auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action social (CCAS - CIAS). Pour s'inscrire sur la liste électorale, ils doivent y être domiciliés depuis au moins six mois.

- Dans la commune de l'établissement pénitentiaire (*article L. 11 du code électoral et article 30 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire*)

Deux procédures leur sont ouvertes : elles peuvent attester de leur résidence au sein de l'établissement depuis au moins six mois ou demander à y être domiciliées.

En pratique, les personnes détenues exercent leur droit de vote de deux manières : en sollicitant une **permission de sortir** pour se déplacer jusqu'au bureau de vote ou en établissant une **procuration**.

2.2. Une forte abstention, ayant justifié l'expérimentation du vote par correspondance

▪ **Des difficultés pratiques**

Comme l'a souligné notre collègue Alain Marc dans son avis budgétaire « *Administration pénitentiaire* », **l'exercice du droit de vote par les détenus est rendu difficile** par « *la nécessaire complexité des démarches exigées pour s'inscrire sur les listes électorales* », notamment « *au regard des difficultés de la population carcérale* »¹.

En outre, les personnes placées en détention provisoire, purgeant une longue peine ou soumises à une période de sûreté ne peuvent bénéficier d'aucune permission de sortir pour aller voter².

Enfin, les détenus rencontrent des difficultés pour trouver un mandataire de confiance et obtenir qu'un officier de police judiciaire se déplace en détention pour valider leur procuration.

¹ Avis budgétaire n° 153 (2018-2019) fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2019, p. 43-44.

² Conformément à l'article D. 143-4 du code de procédure pénale, qui réserve les permissions de sortir « aux personnes condamnées à une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale n'excédant pas cinq ans ainsi qu'aux personnes condamnées à une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale supérieure à cinq ans lorsque ces dernières ont exécuté la moitié de leur peine ».

- Une participation électorale limitée

La participation électorale des personnes détenues reste limitée : seuls 1 053 détenus ont participé à l'élection présidentielle de 2017, pour un **taux d'abstention d'environ 98 %**.

Dans son discours du 6 mars 2018 devant l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), le Président de la République s'est engagé à faciliter l'exercice du droit de vote dans les prisons : « *On a essayé de m'expliquer pourquoi des détenus ne pouvaient pas voter, je n'ai pas compris. Il semblerait que ce soit le seul endroit de la République où on ne sache pas organiser ni le vote par correspondance, ni l'organisation d'un bureau. [...] Je veux que tous les détenus en France puissent exercer le droit de vote.* »

À l'initiative du Sénat, le législateur a apporté une première réponse en permettant, à titre expérimental, aux personnes détenues de voter par correspondance pour les élections européennes de mai 2019.

4 395 détenus ont participé à cette expérimentation, le taux de participation dans les prisons (8 %) augmentant de sept points par rapport aux élections législatives de 2017. 3 980 détenus supplémentaires s'étaient inscrits à l'expérimentation mais n'ont pas pu y participer, faute d'inscription sur les listes électorales.

La participation des détenus aux élections

	Vote par procuration	Permissions de sortir	Vote par correspondance	Total	Taux de participation
Élection présidentielle (2017)	853	200		1 053	2 %
Élections législatives (2017)	412	113		525	1 %
Élections européennes (2019)	110	55	4 395	4 560	8 %

Source : étude d'impact du projet de loi, p. 226

L'expérimentation du vote par correspondance

À leur demande, les personnes détenues ont pu **voter par correspondance sous pli fermé pour les élections européennes du 26 mai 2019**. Elles avaient jusqu'au 4 avril 2019 pour s'inscrire auprès du chef d'établissement pénitentiaire.

Les détenus ont pu voter au sein de leur établissement, dans des conditions assurant le secret du vote. Leur pli comportait deux enveloppes : une enveloppe précisant leur identité et une enveloppe contenant leur bulletin.

Ces plis ont ensuite été transmis à **un bureau de vote centralisateur, situé au ministère de la justice**. Une commission électorale *ad hoc* s'est réunie pour procéder au dépouillement et dresser le procès-verbal du scrutin.

3. Le projet de loi : faciliter le vote des personnes détenues

Comme tout électeur, les personnes détenues bénéficieraient de la réforme des **procurations**, qui faciliterait la recherche d'un mandataire (voir *supra*).

L'article 33 comporte **trois dispositifs supplémentaires pour faciliter le vote dans les prisons** : l'élargissement des conditions de rattachement à une commune, l'inscription systématique sur les listes électorales et le vote par correspondance. Faute de véhicule organique, cette réforme concernerait uniquement les détenus de nationalité française, non les ressortissants de l'Union européenne¹.

À ce stade, le Gouvernement n'estime pas opportun de créer des bureaux de vote à l'intérieur des établissements pénitentiaires.

La création de bureaux de vote dans les prisons : des difficultés persistantes

Dès 2012, nos anciens collègues Jean-René Lecerf et Nicole Borvo Cohen-Seat ont proposé d'installer des bureaux de vote dans les établissements pénitentiaires². Cette proposition a également été reprise par plusieurs associations, à l'instar du collectif Robin des lois.

Comme le souligne l'étude d'impact, elle présenterait *« l'avantage de répondre pleinement à l'objectif de réinsertion des détenus dans la vie civique »* et de **préserver le cérémonial du vote**.

Le corps électoral des communes accueillant un établissement pénitentiaire risque toutefois d'être « déstabilisé » : *« dans 25 communes, le nombre de détenus, donc d'électeurs potentiels, représentent plus de 10 % du nombre d'inscrits. À Liancourt (Oise), les détenus sont deux fois plus nombreux que les inscrits »*.

Enfin, la tenue d'un bureau de vote *« serait difficile du fait des enjeux de sécurité des établissements pénitentiaires »*³.

¹ Dont les conditions d'inscription sur les listes électorales sont fixées par l'article L.O. 227-3 du code électoral, en cohérence avec l'article 88-3 de la Constitution.

² Rapport d'information n° 629 (2011-2012) sur l'application de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009.

³ Étude d'impact du projet de loi, p. 232.

- **La souplesse : le lien indirect avec une commune**

À titre dérogatoire, les détenus pourraient s'inscrire dans **une commune avec laquelle ils entretiennent un lien plus indirect**, comme leur commune de naissance ou celle d'un de leurs ascendants.

Liens indirects avec les communes de rattachement

(projet de loi)

Les personnes détenues pourraient s'inscrire sur les listes électorales des communes suivantes :

- commune de naissance ;
- commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants ;
- commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit leur conjoint, leur partenaire de PACS ou leur concubin ;
- commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.

Plus large que le droit commun, cette liste des communes **s'inspire du régime applicable aux Français de l'étranger**¹, tout en y ajoutant la commune d'inscription du conjoint, du partenaire de PACS ou du concubin.

Pour le Conseil d'État, cette dérogation paraît « *adaptée à la situation particulière des personnes détenues et répond à l'objectif de faciliter leur participation électorale* ». Elle tend à réduire les déplacements des mandataires lorsqu'ils ont reçu procuration d'un détenu.

- **Pour participer au vote par correspondance : la commune chef-lieu de département de l'établissement pénitentiaire**

Pour participer au vote par correspondance, les personnes détenues devraient s'inscrire dans la **commune chef-lieu du département** ou de la collectivité de leur établissement pénitentiaire.

Il s'agit ainsi de **faciliter l'organisation du vote par correspondance** en réduisant le nombre de communes concernées (voir *infra*).

- **L'ajout d'un dispositif transitoire pour les sorties de prison**

À leur sortie de prison, les personnes détenues devraient se réinscrire sur les listes électorales d'une autre commune, dans les mêmes conditions que tout autre citoyen (commune de leur nouveau domicile, commune dans laquelle elles paient leurs impôts, *etc.*).

Ce dispositif représenterait toutefois une **difficulté pour les personnes qui sortent de détention après le sixième vendredi précédant le**

¹ Article L. 12 du code électoral.

scrutin : elles ne pourraient plus s'inscrire sur les listes électorales d'une autre commune, le délai limite d'inscription étant échu¹.

Pour combler cette lacune, votre commission a autorisé les intéressés à rester inscrits sur les listes électorales dans les mêmes conditions que les personnes détenues. De nature transitoire, cette dérogation vaudrait pour un seul scrutin (amendement COM-144 de M. Alain Marc).

3.2. L'inscription systématique sur les listes électorales

• Le projet de loi

Comme tout citoyen, les personnes détenues de plus de 18 ans doivent solliciter leur inscription sur les listes électorales. En pratique, nombre d'entre elles n'effectuent pas cette démarche.

Dans ce contexte, **le projet de loi vise à systématiser l'inscription des détenus au moment de leur incarcération** (nouveaux articles L. 12-1 et L. 18-1 du code électoral).

Il s'agit, selon le Gouvernement, de « *maximiser le nombre de détenus inscrits sur les listes* » et donc de faciliter l'exercice de leurs droits civiques².

Au moment de son incarcération, le détenu devrait préciser la commune dans laquelle il souhaite voter. Dans un délai de dix jours et au plus tard le sixième vendredi précédant le scrutin, le chef de l'établissement pénitentiaire transmettrait son dossier d'inscription au maire de la commune concernée³.

Le maire resterait compétent pour établir la liste électorale, l'administration pénitentiaire se limitant à un rôle d'interface entre les détenus et la commune.

Dans un objectif de simplification, une simple **attestation sur l'honneur** permettrait aux détenus de démontrer leurs liens avec leur commune d'inscription⁴.

Cette inscription systématique concernerait également les personnes qui atteignent l'âge de 18 ans en détention, en lieu et place de l'inscription d'office.

¹ En application de l'article L. 17 du code électoral.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 234.

³ En application de l'article L. 18 du code électoral, le maire devrait se prononcer dans un délai de cinq jours puis notifier sa décision dans un nouveau délai de deux jours.

En Nouvelle-Calédonie, l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE) de la collectivité jouerait le rôle d'interface entre le chef d'établissement pénitentiaire et le maire (article L. 388-1 du code électoral).

⁴ Alors que l'inscription sur les listes électorales nécessite, en droit commun, de produire divers documents comme un justificatif d'identité et un justificatif de domicile.

- **Le dispositif alternatif adopté par votre commission**

Votre commission n'a pas retenu l'inscription systématique des personnes détenues sur les listes électorales (amendement COM-631 des rapporteurs).

Certes, l'inscription sur les listes électorales demeure obligatoire pour l'ensemble des citoyens. Elle relève toutefois d'une **démarche volontaire**, sauf inscription d'office pour les jeunes majeurs¹.

Aussi, votre commission a-t-elle souhaité que les détenus conservent cette même faculté de s'inscrire, ou non, sur les listes électorales.

Elle a privilégié un **dispositif alternatif** dans lequel :

- **l'administration pénitentiaire aurait l'obligation d'informer les personnes détenues** sur les conditions dans lesquelles elles peuvent exercer leur droit de vote ;

- **les détenus pourraient solliciter, ou non, leur inscription sur les listes électorales.** Une simple attestation sur l'honneur suffirait à démontrer leur lien avec leur commune d'inscription.

À titre dérogatoire, votre commission a conservé l'inscription systématique sur les listes électorales pour les personnes qui atteignent l'âge de 18 ans en détention.

Les jeunes majeurs pourraient ainsi choisir leur commune de rattachement (commune de leur établissement pénitentiaire, de leurs parents, *etc.*) alors que l'inscription d'office les aurait contraints à s'inscrire dans la commune de leur domicile.

3.3. Le vote par correspondance des personnes détenues

S'inspirant de l'expérimentation des élections européennes, l'article 33 vise à **permettre aux personnes détenues de voter par correspondance sous pli fermé** (nouveaux articles L. 79 à L. 82 du code électoral).

Comme pour les autres modalités de vote², l'État prendrait en charge les dépenses résultant de l'organisation du vote par correspondance.

- **Le choix de la commune chef-lieu de département**

Les détenus pourraient voter par correspondance **pour l'ensemble des élections locales, nationales et européennes, à l'exception de l'élection présidentielle**³.

¹ Articles L. 9 et L. 11 du code électoral.

² Articles L. 69 et L. 70 du code électoral.

³ Par défaut de véhicule organique pour modifier la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Pour participer, ils devraient obligatoirement **s'inscrire sur la liste électorale de la commune chef-lieu du département accueillant l'établissement pénitentiaire.**

À titre d'exemple, une personne incarcérée au centre de détention de Joux-la-Ville (Yonne) devrait s'inscrire sur la liste électorale d'Auxerre, même s'il ne dispose d'aucune attache au sein de cette commune.

Le choix de la commune chef-lieu pour le vote par correspondance

Ce choix constitue **un compromis entre deux autres options envisageables.**

D'une part, un **bureau centralisateur** aurait pu être institué au sein du ministère de la justice, sur le modèle de l'expérimentation menée pour les élections européennes. Ce dispositif n'est toutefois **pas transposable aux élections comportant plusieurs circonscriptions** (élections législatives, municipales, etc.).

D'autre part, les plis des détenus auraient pu être décomptés dans **toute commune d'inscription**, au-delà des seuls chefs-lieux de département. L'étude d'impact relève toutefois les « **problématiques logistiques** » d'une telle option, « *en raison du nombre très important de communes concernées (potentiellement autant de communes que de détenus inscrits* »¹.

Le choix de la commune chef-lieu permet, en outre, de **réduire les risques de déstabilisation du corps électoral** : « *dans seulement deux communes chefs-lieux le nombre de détenus, donc électeurs potentiels, dépasse 5 % des électeurs inscrits, avec 7,85 % à Évry-Courcouronnes [maison d'arrêt de Fleury-Mérogis] et 6,5 % à Basse-Terre [centre pénitentiaire de Baie-Mahault et maison d'arrêt de Basse-Terre]* »².

La personne détenue serait inscrite dans un **bureau de vote correspondant à l'adresse de la mairie** ou, à Paris, Lyon et Marseille, de la mairie centrale.

Ce choix pourrait toutefois soulever des difficultés dans certaines communes où les circonscriptions et secteurs correspondants sont peu peuplés.

Pour réduire les risques de déstabilisation du corps électoral, votre commission a souhaité que les personnes détenues soient inscrites dans la circonscription ou le secteur qui comporte le plus d'électeurs inscrits sur les listes électorales (**amendement COM-632 des rapporteurs**).

• L'organisation du vote par correspondance

Dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État, la procédure mise en œuvre devrait « *respecter le caractère secret et personnel du vote ainsi que la sincérité du scrutin* ».

Afin de respecter le cérémonial du vote, **votre commission s'est assurée qu'un isolement soit installé dans les établissements pénitentiaires**

¹ Étude d'impact du projet de loi, p. 232.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 235.

lorsque les personnes détenues sont appelés à voter par correspondance (**amendement COM-145 de M. Alain Marc**).

Le président du bureau de vote réceptionnerait les plis des détenus « *le jour du scrutin et jusqu'à la fermeture du bureau* ». Après avoir émargé « *en lieu et place de l'électeur* », un membre du bureau de vote glisserait le bulletin de vote dans l'urne.

Un détenu qui opterait pour le vote par correspondance ne pourrait pas voter par procuration ou solliciter une permission de sortir. Si sa détention prend fin avant le jour du scrutin, il conserverait le droit de voter dans la commune chef-lieu de département, à une condition : se présenter au bureau de vote avant que son enveloppe de vote par correspondance soit placée dans l'urne.

- **Les communes équipées de machines à voter**

Lorsqu'ils utilisent des machines à voter, les chefs-lieux de département auraient l'obligation d'ouvrir un **bureau de vote spécifique pour recueillir les votes par correspondance des détenus**.

Ce bureau ne serait **pas équipé de machines à voter**. Pour éviter l'identification des personnes détenues, il recueillerait également les suffrages des Français de l'étranger, des militaires et des marinières.

En pratique, seules les communes de Bourges et du Mans seraient concernées par ce dispositif.

- **L'information des détenus**

À l'initiative du Sénat, la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire prévoit que le chef d'établissement pénitentiaire organise, avant chaque scrutin, « *une procédure destinée à assurer l'exercice du vote par procuration* ». Il s'agissait, à l'époque, d'encourager la venue d'un officier de police judiciaire pour établir les procurations.

Afin de faciliter l'exercice du droit de vote des personnes détenues, votre commission a élargi cette disposition à l'ensemble des modalités de vote (**amendement COM-146 de M. Alain Marc**).

Il s'agit ainsi d'encourager le chef d'établissement pénitentiaire à informer les détenus sur les conditions à remplir pour participer au vote par correspondance.

Votre commission a adopté l'article 33 **ainsi modifié**.

TITRE VI DISPOSITIONS RELATIVES AUX OUTRE-MER

Article 34 (nouveau)

Habilitation à légiférer par ordonnance pour l'adaptation et l'extension du projet de loi dans les outre-mer

Introduit par votre commission, à l'initiative de vos rapporteurs, avec l'adoption d'un **amendement COM-633**, l'article 34 du projet de loi reprend l'initial article 32 du projet de loi tendant à habilitier le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter les dispositions du projet de loi en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française¹.

Cet article serait désormais placé au sein d'un titre VI dédié aux dispositions relatives aux outre-mer.

L'amendement précise en outre que le projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un **délai de trois mois** à compter de la publication de l'ordonnance, et non de six mois.

Votre commission a adopté l'article 34 **ainsi rédigé**.

Article 35 (nouveau)

(art. L. 2573-19 et L. 2673-50 du code général des collectivités territoriales)
Règles applicables au stationnement payant en Polynésie française

L'article 35 du projet de loi vise à corriger une erreur matérielle de la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014² concernant la nature du stationnement payant en Polynésie française.

Il résulte de l'adoption de l'**amendement COM-214 de Mme Lana Tetuanui**, qui a reçu l'avis favorable des rapporteurs.

La loi « MAPTAM » précitée a « dépenalisé » le stationnement payant à compter du 1^{er} janvier 2016. Lorsqu'il ne s'acquitte pas de sa redevance de stationnement, l'automobiliste ne fait plus l'objet d'une contravention de première classe mais d'un « forfait de post-stationnement », dont le barème est fixé par chaque commune.

Ce dispositif a été étendu à la Polynésie française, collectivité d'outre-mer régie par le principe de spécialité législative³.

Or, ce choix du législateur conduit à « empiéter [...] sur la compétence locale en matière de réglementation pénale et routière, le code de la route de la

¹ Voir, pour plus de précisions, le commentaire de l'article 32 du projet de loi.

² Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

³ Dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État, l'application des lois et règlements en Polynésie française nécessite une mention expresse à cette fin.

Polynésie française réprimant le non-respect du stationnement payant par une contravention de première classe de 2 000 francs CFP »¹.

En conséquence, l'article 35 du projet de loi tend à préserver les compétences de la Polynésie française concernant la gestion du stationnement payant. Il vise à supprimer l'extension à cette collectivité d'outre-mer des dispositions de la loi « MPTAM » précitée.

En Polynésie française, l'automobiliste qui ne s'acquitte pas de sa redevance de stationnement resterait puni d'une amende forfaitaire de 2 000 francs CFP.

Le Parlement a déjà adopté cette disposition lors de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française². Le Conseil constitutionnel l'avait toutefois censurée, considérant qu'elle ne présentait, en l'espèce, aucun lien, même indirect, avec le projet de loi initial (« cavalier législatif »)³.

Votre commission a adopté l'article 35 **ainsi rédigé.**

Article 36 (nouveau)

(art. L. 2373-25 du code général des collectivités territoriales)

**Extension des dispositions relatives aux crématoriums
aux communes de la Polynésie française**

Introduit par votre commission par l'adoption d'un **amendement COM-215** de notre collègue Lana Tetuanui, l'article 36 du projet de loi prévoit d'autoriser les communes de la Polynésie française à créer et gérer des crématoriums et sites cinéraires.

Depuis 1993, les communes et leurs groupements sont seuls compétents pour créer et gérer des crématoriums. Les dispositions relatives aux crématoriums et aux sites cinéraires⁴ n'ont, jusqu'à aujourd'hui, pas été étendues aux communes de Polynésie française. **Faute de base légale, la crémation des corps ne peut être effectuée en Polynésie française**, ce qui oblige les familles qui souhaitent y recourir à entreprendre des voyages onéreux en Nouvelle-Zélande.

Le législateur a pourtant exprimé son accord pour étendre ces dispositions à la Polynésie française : lors de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, cette extension avait fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Ces dispositions ont toutefois été censurées

¹ Source : amendement adopté en commission.

² Devenu la loi n° 2019-707 du 5 juillet 2019 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française.

³ Conseil constitutionnel, 27 juin 2019, Loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, décision n° 2019-784 DC du 27 juin 2019.

⁴ Article L. 2223-40 du code général des collectivités territoriales.

par le Conseil constitutionnel, qui les a déclarées sans lien avec le texte en discussion.

C'est la raison pour laquelle votre commission a souhaité réintroduire une telle extension dans le projet de loi, qui concerne notamment les compétences des collectivités territoriales.

Afin d'adapter les dispositions de l'article L. 2223-40 du code général des collectivités territoriales aux caractéristiques de la Polynésie française, une création ou l'extension de crématorium ne pourra avoir lieu qu'après autorisation du haut-commissaire de la République accordée conformément aux dispositions du code de l'environnement applicables localement, et après avis des services de la Polynésie française compétents en matière d'environnement et de risques sanitaires.

Votre commission a adopté l'article 36 **ainsi rédigé.**

*

* *

La commission des lois a adopté le projet de loi ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 2 OCTOBRE 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. Philippe Bas, président. – Notre ordre du jour appelle l'examen du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – À la suite de la crise des « gilets jaunes » et du Grand débat, le Gouvernement reconnaît enfin la nécessité de s'appuyer sur les collectivités territoriales, leurs élus et, tout particulièrement les maires, véritables sentinelles de la République sur notre territoire. Le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, ne peut que s'en féliciter.

Alors qu'un vaste projet de loi relatif à la décentralisation, à la différenciation territoriale et à la déconcentration de l'État, dit « 3D », est annoncé pour le second semestre 2020, le Gouvernement nous présente un projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, à la portée plus limitée.

Il s'agit, selon les termes du Premier ministre, de faire disparaître les « irritants » de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Les mesures proposées visent en effet à apporter divers assouplissements aux règles excessivement rigides imposées par les dernières réformes territoriales, mais aussi à consolider les pouvoirs des communes et des maires et à apporter plusieurs améliorations attendues aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Ces diverses mesures, souvent directement inspirées de propositions de loi ou de travaux d'information du Sénat, sont pour la plupart bienvenues. Nous avons néanmoins souhaité donner à ce texte une ambition plus vaste.

La coopération intercommunale constitue l'un des principaux volets de ce projet de loi. Les dernières réformes territoriales ont, sur ce sujet, suscité beaucoup d'incompréhension et de difficultés pratiques, voire de blocages, sur le terrain. Le texte du Gouvernement, qui traite à la fois de la gouvernance, des compétences et du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, tente d'apporter des remèdes à ces dysfonctionnements.

Nous vous proposerons de renforcer sensiblement les mesures proposées. L'objectif est de consolider la place des communes et des maires dans le fonctionnement de l'intercommunalité, qui doit rester un espace de coopération et, surtout, d'assouplir la répartition des compétences entre les échelons communal et intercommunal afin d'adapter l'organisation aux réalités du territoire. Il n'est pas question de détricoter l'intercommunalité. La coopération intercommunale représente une chance et une force pour notre pays, y compris pour les territoires ruraux, à condition que ses formes soient adaptées aux besoins de chaque territoire et qu'elle n'éloigne pas inutilement la prise de décision du terrain.

Les mesures relatives à la gouvernance de l'EPCI ont pour objet de remettre le maire au cœur du village. Dans l'ensemble, elles vont dans le bon sens. Elles encouragent à la conclusion d'un pacte de gouvernance et à la création d'une conférence des maires, tout en conservant aux élus locaux les latitudes nécessaires pour adapter la gouvernance de leur EPCI aux spécificités de leur territoire. Nous vous proposerons, pour plus de souplesse, d'autoriser les EPCI, dans le cadre du pacte de gouvernance, à confier la création ou la gestion de certains équipements ou services intercommunaux à leurs communes membres. Nous vous proposerons également, afin de renforcer l'association de l'ensemble des élus municipaux, de consacrer leur droit à l'information sur les affaires intercommunales.

Les ajustements proposés par le Gouvernement en matière de répartition des compétences au sein du bloc communal sont bienvenus, mais limités. Nous proposerons de les enrichir. S'agissant de la distribution d'eau et de l'assainissement des eaux usées, le Gouvernement a pris conscience des dysfonctionnements provoqués par le transfert obligatoire de ces compétences à l'intercommunalité. Toutefois, nous estimons que le mécanisme de délégation de compétence prévu par le projet de loi est inutilement complexe. Il nous semble préférable que ce transfert redevienne facultatif, conformément à la position constante du Sénat.

En matière de tourisme, à la suite des nombreuses difficultés issues de la loi NOTRe, le texte du Gouvernement permettrait aux communes classées stations de tourisme, au nombre de 400 environ, de reprendre la maîtrise de la compétence « promotion du tourisme » et la gestion de leur office de tourisme. Nous vous proposerons d'étendre cette possibilité aux communes membres de communautés urbaines ou de métropoles. Il nous semble également nécessaire d'organiser la coopération entre ces communes et leur EPCI.

Au-delà de ces mesures sectorielles, il nous paraît souhaitable d'aller plus loin, afin de faire prévaloir le principe de subsidiarité. Nous vous proposerons donc d'adopter plusieurs articles additionnels. Le premier vise à supprimer la catégorie des compétences optionnelles des communautés de communes et d'agglomération. Cette catégorie n'a plus lieu d'être aujourd'hui, à présent que les compétences obligatoires des EPCI à fiscalité

propre se sont largement développées. Les compétences exercées à titre optionnel le seraient désormais à titre facultatif. Le deuxième article additionnel ouvrirait la voie à des transferts « à la carte » de compétences facultatives aux EPCI à fiscalité propre, sur le modèle de ce qui existe dans les syndicats de communes. Le troisième article additionnel permettrait d'inscrire dans la loi la procédure de restitution de compétences d'un EPCI à fiscalité propre à ses communes membres, et le quatrième d'assurer la neutralité financière de ces restitutions. Enfin, le cinquième article additionnel permettrait de limiter le transfert de la compétence voirie aux seules voies d'intérêt communautaire ou métropolitain.

Troisième thématique liée à l'intercommunalité : le périmètre des EPCI et la carte intercommunale. Le projet de loi comprend quelques dispositions pour remédier aux égarements les plus criants de la dernière refonte de la carte intercommunale, qui n'a pas toujours tenu compte des réalités territoriales - mariages forcés, périmètres très vastes ... Serait ainsi créée une procédure de scission d'une communauté de communes ou d'agglomération, afin de simplifier les conditions d'un « divorce à l'amiable ». De même, le projet de loi propose de créer, au bénéfice des communes membres d'une communauté d'agglomération, une procédure dérogatoire de retrait de la communauté en vue d'une adhésion à un autre EPCI à fiscalité propre. Une telle procédure existe déjà dans les communautés de communes. Ces mesures sur l'intercommunalité nous semblent aller dans le bon sens. Nous vous proposons de les adopter, telles que complétées par les dispositions que je viens de vous présenter.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. - Le projet de loi prévoit de renforcer et de sécuriser les pouvoirs de police du maire. Celui-ci dispose, vous le savez, de larges pouvoirs de police administrative. Il peine toutefois à assurer le respect de la réglementation qu'il édicte et des mesures individuelles qu'il prescrit. Le législateur, au cours des dernières années, a donc attribué au maire de nouvelles prérogatives ainsi que des pouvoirs de sanction élargis au titre de certaines polices spéciales. Le projet de loi s'inscrit dans cette logique.

Les prérogatives du maire seraient renforcées en matière d'établissements recevant du public, d'immeubles menaçant ruine, de débits de boissons et pour assurer le respect du droit de l'urbanisme. Plus innovant, le projet de loi permettrait au maire de prononcer des amendes administratives en cas de manquement à un arrêté du maire en matière d'occupation et d'encombrement du domaine public. Ces mesures vont dans le bon sens et les amendements que nous vous proposerons visent à en garantir la constitutionnalité et la proportionnalité. Nous vous proposerons également d'étendre les prérogatives du maire en matière de lutte contre les épaves et de régulation des établissements diffusant de la musique.

Au-delà de ces mesures sectorielles, et dans la droite ligne du plan d'action pour une plus grande sécurité des maires que le président Bas vient

de présenter, plusieurs de nos amendements visent à restaurer l'autorité du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police. Il s'agit de la traduction législative des propositions issues de la consultation des maires que notre commission a lancée au mois d'août. La police municipale est apparue à cette occasion comme un instrument à renforcer pour faciliter l'exercice par le maire de ses pouvoirs de police. Nous vous proposerons donc d'adopter deux amendements visant, d'une part, à assouplir les conditions de mutualisation au niveau intercommunal des agents de police municipale, d'autre part, à encourager une meilleure complémentarité et coordination entre la police municipale et les forces de sécurité de l'État. Enfin, il nous semble nécessaire, afin de répondre aux inquiétudes des maires, d'étendre l'obligation d'information des maires par le procureur de la République quant aux suites judiciaires données aux infractions constatées sur le territoire de la commune.

S'agissant des conditions d'exercice des mandats locaux et afin de mieux reconnaître l'engagement des élus, le projet de loi propose une amélioration de leur régime indemnitaire. Le plafond indemnitaire des maires et des adjoints au maire des petites communes serait sensiblement augmenté - triplé, pour les plus petites communes. En contrepartie, le projet de loi supprimerait la procédure protectrice prévue pour le maire, qui ne permet au conseil municipal de réduire l'indemnité que si le maire en fait lui-même la demande. L'initiative du Gouvernement est louable dans son esprit, et nous tenons à la saluer. Toutefois, le dispositif proposé nous apparaît peu réaliste ; d'abord parce que la majorité des communes ne pourra pas supporter une telle augmentation de l'indemnité de leur maire, alors même qu'aucune ressource financière supplémentaire n'est prévue notamment *via* la dotation élu local ; ensuite, parce que la suppression de la procédure protectrice prévue pour l'indemnité du maire contribuerait à fragiliser ce dernier face à son conseil municipal ; enfin, sur le plan politique, parce que les élus locaux, à peine élus, pourraient difficilement assumer une telle augmentation de leurs indemnités. C'est la raison pour laquelle nous vous proposerons un dispositif alternatif, plus raisonné et plus raisonnable, afin de rendre cette augmentation de l'indemnité des élus suffisante, adaptée et soutenable.

En matière indemnitaire, nous vous présenterons d'autres amendements qui visent notamment à corriger les incohérences des règles applicables aux communautés de communes et à pérenniser le régime indemnitaire des présidents et des vice-présidents des syndicats de communes dont le périmètre est inclus dans celui d'un EPCI à fiscalité propre.

Deuxième volet des conditions d'exercice des mandats locaux, le projet de loi comporte plusieurs mesures concrètes pour permettre aux élus de mieux concilier leur mandat local, d'une part, et leur vie professionnelle et personnelle, d'autre part. Le congé électif serait étendu à l'ensemble des

communes, des autorisations d'absence seraient plus largement octroyées, et les frais de garde et d'assistance des élus seraient mieux pris en charge. Nous avons œuvré pour que le Gouvernement, qui en a seul le pouvoir, accepte d'étendre la compensation de cette dernière mesure à toutes les communes de moins de 3 500 habitants.

Le projet de loi propose par ailleurs de refondre les dispositifs de formation des élus locaux. Ces formations sont aujourd'hui financées *via* deux dispositifs : une enveloppe prévue dans les budgets locaux, qui doit représenter entre 2 et 20 % des indemnités de fonction des membres de l'assemblée délibérante ; et le droit individuel à la formation (DIF), basé sur une taxe prélevée sur les indemnités de fonction. L'utilisation de ce dispositif est très inégale : les enveloppes prévues dans les budgets locaux sont sous-consommées, alors que le DIF devrait connaître une situation déficitaire à compter de 2020. Le système doit donc être intégralement repensé, avec un système de contrôle plus efficace. Nous vous proposerons de nous assurer de la portabilité des droits à la formation. À titre d'exemple, un élu pourrait cumuler les droits à formation acquis pendant son mandat local, d'une part, et ceux acquis au titre de son activité professionnelle, d'autre part. Par ailleurs, nous donnerons un avis favorable à des amendements visant à ce que l'expérience acquise au cours du mandat soit prise en compte dans la validation des acquis de l'expérience pour la délivrance des diplômes universitaires et à ce que le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) soit autorisé à organiser des formations à l'attention des élus locaux.

Enfin, le projet de loi s'attache à mieux protéger les élus locaux. Ils disposent d'un droit à bénéficier d'une protection fonctionnelle soit lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales ou civiles, soit lorsqu'ils sont victimes d'agressions, de menaces ou d'outrages dans l'exercice ou du fait de leurs fonctions. L'effectivité de ce droit se révèle pourtant relative, notamment dans les petites communes qui n'ont souvent pas les moyens d'offrir à leurs élus la protection qui leur est due. Le projet de loi prévoit donc d'obliger les communes à contracter une assurance leur permettant de couvrir les coûts liés à la protection fonctionnelle des maires, tout en prévoyant un mécanisme de compensation financière pour les communes de moins de 1 000 habitants. Le Gouvernement ayant exprimé son accord, ce dispositif pourra être étendu à toutes les communes de moins de 3 500 habitants.

Nous vous proposerons, dans la ligne du plan d'action pour une plus grande sécurité des maires, d'étendre le champ de l'assurance obligatoire prévue par le projet de loi à l'ensemble des adjoints et des élus bénéficiaires de la protection fonctionnelle, d'élever le seuil des communes pour lesquelles l'État assurerait une compensation financière et d'assouplir la procédure d'octroi de cette protection aux maires et élus victimes de

violences, de menaces ou d'outrages. La protection serait de droit à la demande de l' élu, sauf délibération contraire motivée du conseil municipal.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Enfin, le projet de loi propose diverses dispositions de simplification et d'amélioration du droit de la décentralisation. Il assouplit les conditions de délégation de compétences entre collectivités territoriales, en ouvrant la voie à une délégation partielle. Dans la droite ligne de cette mesure de souplesse, nous vous proposons de permettre aux EPCI à fiscalité propre de déléguer certaines de leurs compétences à un département ou à une région. À cet égard, le Sénat est une véritable muse pour le Gouvernement dans son travail de préparation du projet de loi « 3D ».

Le projet de loi prévoit également d'autoriser les départements à attribuer des aides aux entreprises affectées par une catastrophe naturelle, sous réserve de la conclusion d'une convention avec la région. Nous vous proposons d'ajouter diverses mesures ponctuelles, sans bouleverser la répartition des compétences économiques issue des dernières réformes territoriales, notamment le primat de la région en la matière.

Enfin, le texte du Gouvernement propose un dispositif innovant, qui vient modifier les conditions du contrôle de légalité des actes des autorités locales par les préfets. Les collectivités territoriales pourraient désormais adresser au représentant de l'État une demande de prise de position formelle sur un projet d'acte. Si l'acte est ensuite adopté conformément à la prise de position du préfet, ce dernier ne pourra pas le déférer au tribunal administratif. Cette procédure de rescrit nous semble aller dans le bon sens, celle d'un État facilitateur tant attendu par les élus locaux. Nous vous proposerons simplement un amendement pour réduire le délai dans lequel le préfet est appelé à répondre.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Le projet de loi présente des mesures nécessaires pour remédier aux irritants de la loi NOTRe et apaiser les élus, mais nous regrettons qu'il n'aille pas plus loin. Nous avons précédé le Gouvernement en travaillant sur le Grand Paris ou la responsabilité pénale des élus, mais il a préféré que de telles dispositions n'apparaissent pas avant l'examen du futur projet de loi « 3D » qui sera porté par Jacqueline Gourault. Néanmoins, nous allons commencer à jeter des ponts entre le présent projet de loi et le futur texte.

M. Philippe Bas, président. – Je tiens à remercier nos deux rapporteurs pour le travail accompli. Ils ont permis d'améliorer ce texte et de formuler de nouvelles propositions. Sur l'intercommunalité, je rappelle que la commune en est l'actionnaire et que c'est elle qui doit conserver le pouvoir.

Mme Brigitte Lherbier. – J'ai une question à l'intention des rapporteurs. Les centres de vidéosurveillance sont très onéreux. Leur mutualisation serait-elle envisageable ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Comme souvent, le plus important n'est pas dans le texte.

S'agissant de l'intercommunalité, c'est la loi NOTRe qui est inadaptée, comme l'ont prouvé les replâtrages auxquels nous avons dû procéder pour l'Alsace. La première question concerne la représentation et le pouvoir des communes au sein de l'intercommunalité : il est absurde de ne considérer que le critère du poids démographique ! La seconde question concerne les compétences de l'intercommunalité : au départ, il ne devait s'agir que des compétences que les communes ne pouvaient exercer seules ; aujourd'hui, l'intercommunalité constitue l'antichambre de la disparition des communes ! Nous avons d'ailleurs vu au cours d'un déplacement la tentation de grandes intercommunalités, métropoles et communautés urbaines, de rendre aux communes les compétences les plus complexes et onéreuses telles que les grands équipements ou les transports.

S'agissant des conditions d'exercice des mandats locaux, nous avons besoin d'un statut de l' élu pour donner au maire de la visibilité et rappeler qu'il n'est pas n'importe qui ! La question de l'étendue de sa responsabilité pénale se pose : peut-être faudrait-il la réduire, sur le modèle de ce qui existe pour la police ou la gendarmerie ? À force de faire du sur-mesure, l'habit devient trop étroit. Il faudrait revenir à l'essence de l'intercommunalité, des communes et des maires.

- Présidence de M. François-Noël Buffet, vice-président -

M. Éric Kerrouche. – Nous avons été destinataires de très nombreux supports de communication concernant ce projet de loi. Après le *hashtag* « #balancetonmaire », voici le *hashtag* « #câlinetonmaire » ! Dans l'un de ces documents, le Président de la République nous annonce qu'il souhaite donner aux élus locaux un statut « digne de ce nom », faire vivre la démocratie locale, valoriser ceux qui s'engagent pour la collectivité en améliorant leurs conditions d'exercice et lutter contre la fracture territoriale.

Ce texte répond-il à ces nobles objectifs ? S'agissant de l'engagement, apportera-t-il une réponse à la crise des vocations ? Il propose des mesures certes utiles, mais très ponctuelles. Je regrette notamment que les propositions de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation n'aient pas été reprises. Les mesures relatives aux pouvoirs du maire sont intéressantes, mais *quid* des moyens et de leur protection ? Quant au nouveau régime indemnitaire, il risque de relancer l' élu *bashing*. La question de la formation est essentielle, mais les intentions du Gouvernement à ce sujet sont obscures. Enfin, la question de la retraite n'est pas abordée.

S'agissant de la réduction de la fracture territoriale, certaines mesures apportent de la souplesse, mais *quid* des moyens ? Ne fragilisons pas la relation commune-intercommunalité. Combien d'intercommunalités vont-elles faire scission ? La disparition des conseils de développement est

malheureusement un contresens majeur et je regrette aussi la remise en cause des compétences relatives au tourisme.

Nous sommes face à un texte relativement technique, qui n'a pas la portée politique annoncée. La procédure de rescrit est intéressante. Certaines des mesures existent déjà, comme les conférences territoriales. Le résultat est bien en-deçà des attentes. Avec ce texte, on nous sert plutôt des *tapas* qu'un véritable plat de résistance : nous restons sur notre faim !

Mon groupe présentera des amendements au sujet de la parité, de l'habitat indigne ou encore la représentation des communes au sein des EPCI. Nous serons résolument contre toute fragilisation de la relation commune-intercommunalité. Je salue enfin deux amendements identiques, de mon groupe et du rapporteur, qui traitent le sujet des indemnités des présidents et vice-présidents des syndicats, et qui ont enfin passé le cap de l'article 40 !

M. Alain Marc. – Les intercommunalités ne fonctionnent pas de manière véritablement démocratique. Tous les maires ne sont pas présents au bureau. Chez moi, seulement quatre ou cinq maires, sur treize, en font partie ; les autres avalisent les décisions prises. Il faudra que la conférence des maires se réunisse plusieurs fois par an.

Les dispositions relatives à l'indemnisation des maires sont utopiques : elles méconnaissent le fonctionnement des petites communes !

Je souhaiterais qu'un amendement clarifie la répartition des compétences entre la région, chargée de l'économie, et le département, chargé de la solidarité. Par exemple, lequel des deux est-il compétent pour aider un boulanger à s'installer ?

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. Philippe Bonnecarrère. – Je tiens à remercier les rapporteurs. On parle beaucoup du principe de subsidiarité, je souhaiterais y ajouter les notions de cohérence, de projet et de complémentarité.

Nous avons évoqué les polices municipales et intercommunales ; si une mutualisation horizontale, entre communes, est possible, *quid* d'une mutualisation verticale qui ferait cohabiter une police communale et une police intercommunale ? La mutualisation des centres de vidéosurveillance, ainsi que le suggère Brigitte Lherbier, me semble également une intéressante piste de mutualisation compte tenu de leur coût. Il serait utile de travailler sur une mutualisation de la supervision avec des opérateurs privés qui font aussi de la vidéoprotection pour leurs propres installations, des parkings par exemple.

M. Didier Marie. – Après une période de crise entre l'exécutif et les élus et entre l'exécutif et une partie de la population, le Gouvernement travaille enfin à établir des relations plus équilibrées avec les élus locaux. L'objectif est de convaincre les élus de se représenter ou de susciter de

nouvelles vocations. Que veulent les élus locaux ? De la considération - le projet apporte quelques réponses, mais elles sont insuffisantes - des moyens - *quid* du contenu du projet de loi de finances, s'agissant notamment de la compensation de la suppression de la taxe d'habitation ? - et de la liberté face aux lourdeurs administratives.

Il aurait été plus judicieux que le projet de loi « 3D » soit présenté avant le présent projet de loi. Celui-ci comporte quelques propositions positives, mais aussi de nombreuses lacunes. Quels sont les droits des élus locaux en matière de formation ? D'indemnisation ? De réinsertion professionnelle ou de retraite, deux thèmes qui ne sont pas abordés dans ce texte ? Et les protections offertes sont insuffisantes. Sur l'association des élus communaux à la gouvernance des intercommunalités, il faut aller plus loin et mon groupe proposera des amendements en ce sens. S'agissant de la répartition des compétences, nous devons éviter de détricoter les intercommunalités ; n'oublions pas que les communes ont retrouvé des marges de manœuvre grâce aux intercommunalités ! Nous porterons également des amendements sur la démocratie participative et la parité. Nous devons aller plus loin sur le statut des maires, pour le rapprocher de celui des salariés protégés, ainsi que sur la question de la sortie du mandat.

M. François Grosdidier. - Ce projet de loi va globalement dans la bonne direction. La conférence des maires est un utile correctif au caractère parfois trop technocratique des instances intercommunales. Il me paraît également nécessaire de clarifier l'articulation entre le droit de préemption urbain, détenu par le maire, et le plan local d'urbanisme intercommunal ou communautaire (PLUi). Rien ne s'oppose en revanche à la mutualisation de la vidéoprotection au niveau intercommunal.

Je suis favorable aux dispositions relatives aux indemnités, mais elles sont insuffisantes. Elles doivent être de plein droit et non dépendre d'un vote préalable, faute de quoi l'impression des administrés sera catastrophique. Ces indemnités ne sont pas juridiquement des salaires - on est d'ailleurs bien loin du SMIC horaire ! - mais elles s'en rapprochent néanmoins sur le plan fiscal et social. Permettez-moi d'évoquer l'exemple allemand : outre-Rhin, le bourgmestre ne gagne pas moins que le fonctionnaire le mieux payé de sa collectivité ; nous devrions nous en inspirer, notamment pour les élus qui étaient dans la vie active et qui se consacrent à temps plein à leur mandat. Je connais des élus qui ont renoncé à se représenter faute d'indemnité suffisante. Le régime indemnitaire, même amélioré par le texte pour les maires des petites communes, n'offre pas une situation financière satisfaisante aux élus, à la différence de la réglementation applicable en Allemagne.

M. Vincent Segouin. - Je m'interroge sur la clause générale de compétence que conserve la commune. Cette dernière peut-elle intervenir lorsque l'intercommunalité refuse d'investir dans un projet économique innovant ? Les interprétations semblent différer.

Mme Nathalie Delattre. – Je remercie les rapporteurs pour la qualité de leur travail. Le projet de loi initial manque éminemment d’ambition, à la différence du Sénat au regard du nombre élevé d’amendements déposés. Souhaitons que le Gouvernement en conserve quelques-uns ! Le groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) estime que le texte ne va pas suffisamment loin s’agissant du statut de l’élu et du régime indemnitaire. J’ai également été quelque peu effrayée par les propos tenus par M. Lecornu devant notre commission : la dotation de soutien à l’investissement local (DSIL) et la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR) pourraient servir à compenser l’augmentation de la dotation particulière relative aux conditions d’exercice des mandats locaux (DPEL). Il existe pourtant d’autres moyens pour financer une plus juste indemnisation des élus locaux !

Le projet de loi rappelle utilement que les intercommunalités demeurent au service des communes. Nos amendements relatifs à la gouvernance apparaissent toutefois plus ambitieux que le seul pacte de gouvernance entre communes et intercommunalités en rendant obligatoire un meilleur partage des informations entre élus, y compris de l’opposition. Nous proposons également des mesures en matière d’optionalité de la compétence dans le domaine des PLUi et en matière d’eau et d’assainissement – je regrette toutefois que notre amendement sur la tarification sociale de l’eau ait été jugé irrecevable. Nous souhaitons, par ailleurs, enrichir le texte par des amendements relatifs à la facturation des pétitionnaires, à l’instruction des permis de construire en lotissement, à l’avis consultatif du maire pour les permis de défricher, à l’hospitalisation d’office, à la parité au sein des exécutifs locaux, à la médiation territoriale et aux gardes particuliers, constitués de 80 000 bénévoles assermentés qui pourraient utilement contribuer aux pouvoirs de police.

Mme Agnès Canayer. – Comme du Cajoline, le présent projet de loi assouplit et adoucit. Il répond à une attente véritable des élus locaux. La notion d’engagement me tient particulièrement à cœur. Elle appelle un équilibre entre la vie publique, la vie professionnelle et la vie personnelle. Plusieurs mesures sont prévues en ce sens, mais les blocages à l’engagement demeureront, notamment parce qu’il n’est guère tenu compte de la perte de salaire et de cotisations retraite impliquée par l’exercice d’un mandat. Nous pouvons faire mieux ! En matière de parité, les incantations ne suffisent pas. Il faut sensibiliser les femmes à l’engagement politique local et éviter une réunionite aiguë incompatible avec la vie de famille. Le télétravail mériterait également d’être développé.

M. François Bonhomme. – Je remercie à mon tour nos rapporteurs. Le texte que nous examinons était très attendu, après des années de régression dans le fonctionnement du couple formé par les communes et l’intercommunalité. Le chantier paraît immense compte tenu des ratés des dernières réformes territoriales, notamment de la loi NOTRe. Pourtant, un an

après son adoption, Marylise Lebranchu, qui en fut à l'initiative, qualifiait, optimiste, la réforme de positive dans *La Gazette des communes*. Notre collègue Pierre-Yves Collombat avait, à l'époque, tiré le signal d'alarme. À constater les dégâts, nous ne pouvons que reconnaître qu'il avait raison.

Le présent projet de loi possède une vertu thérapeutique, en particulier s'agissant des compétences « eau » et « assainissement », mais il arrive bien tardivement. Je rappelle que, dès le mois de février 2017, le Sénat avait unanimement adopté une proposition de loi rétablissant le caractère optionnel du transfert de ces compétences, suivie d'un texte de moindre portée à l'Assemblée nationale. Depuis, de nombreuses collectivités territoriales ont anticipé la réforme et transféré la compétence. Sur la question indemnitaire, aussi symbolique que substantielle, je défends une augmentation pour les petites communes, dès lors que la mesure reste politiquement et financièrement neutre à l'échelle locale. L'État doit mobiliser ses propres ressources.

M. Jean Louis Masson. – Je formulerai deux remarques. D'abord, la loi NOTRe fut pernicieuse en encourageant une course au gigantisme des régions et des intercommunalités. Beaucoup reconnaissent désormais que cela constituait une aberration. Il convient d'en tirer les conséquences plus clairement que ne le propose le texte, notamment en revenant au périmètre des anciennes régions. Pensez que, dans la région Grand Est, les frais de réception et de fonctionnement ont crû de 51 % et l'enveloppe consacrée aux indemnités de 28 % ! Pour les régions comme pour les intercommunalités, la Cour des comptes a dénoncé une véritable gabegie. Le texte autorise une révision plus aisée du périmètre des intercommunalités, mais il faudrait surtout revenir sur le seuil de 15 000 habitants, afin d'éviter la création de moutons à cinq pattes sans rapport aucun avec la réalité des bassins de vie. Il aurait, à cet égard, été pertinent de revenir à l'ancien seuil ou, à tout le moins, de diminuer le seuil actuel.

Ensuite, s'agissant de l'indemnité des maires, je crois utile d'éviter toute démagogie en limitant la mesure aux petites communes et en veillant à ne pas réserver le même traitement à des situations fort différentes. Restons prudents avec l'argent public, même s'il s'agit de celui de l'État ! Trouvons un juste milieu.

M. Alain Richard. – Les difficultés liées à l'intercommunalité résultent de l'accumulation de textes depuis la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, qui a imposé le regroupement de toutes les communes en EPCI à fiscalité propre, alors que c'était déjà chose faite pour 80 % d'entre elles et que les 20 % restants résultaient de situations problématiques.

Il est heureux que le présent texte puisse être adopté avant la fin de l'année, tandis qu'un autre projet de loi, à visée plus architecturale, traitera ultérieurement des compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre,

sujet épineux. Rappelons que, selon le droit existant comme aux termes du projet de loi, il ne peut exister de changement de répartition des compétences entre communes et intercommunalité sans user de la voie conventionnelle. Dès lors, je ne vois pas comment des intercommunalités pourraient accepter de mettre à mal leur cohérence ! Demeure un enjeu de mutualisation sur les actions de sécurité et la police municipale : seule est prévue une mutualisation au sein d'un EPCI à fiscalité propre, alors que toutes les communes ne font pas nécessairement les mêmes choix et que l'intercommunalité peut ne pas vouloir assumer cette mission. Il convient de combler ce vide.

Nous constatons enfin un décrochage entre communes et intercommunalités dans le vécu des élus : il apparaît difficile, pour un élu municipal ne siégeant pas à l'EPCI, de jouer pleinement son rôle. L'information doit, comme le prévoit le projet de loi, davantage circuler à condition qu'elle soit lisible. Surtout, les pratiques de dialogue doivent être renforcées au sein des EPCI. Il s'agit ici d'un enjeu de santé démocratique.

J'exprime, en conclusion, ma solidarité avec ceux qui ont dû dire du bien du projet de loi malgré leurs critiques...

M. Jérôme Durain. – Je remercie également nos rapporteurs. Nous devons reconnaître quelque vertu à ce projet de loi, malgré ses limites. Il s'agit d'un texte d'amélioration des conditions d'exercice du mandat local, d'un texte correctif à défaut d'être structurant. Les élus locaux doivent en avoir conscience : il ne créera pas de grand élan démocratique. Soyons donc modestes quant au travail que nous menons ! Prenons garde à ne pas créer de confusion en matière de compétences ni de frustration s'agissant des pouvoirs de police ou du régime indemnitaire ! Les maires demandent de la clarté, de la lisibilité et de la réassurance.

M. André Reichardt. – Je partage le constat de Pierre-Yves Collombat comme celui de Jean-Louis Masson sur la taille des nouvelles régions. Je regrette que mon amendement rendant obligatoire le fichier domiciliaire dans les communes ait été frappé par l'article 40 de la Constitution. On ne peut vouloir valoriser la commune sans donner au maire des moyens suffisants pour exercer sa mission !

M. Philippe Bas, président. – D'aucuns émettent l'hypothèse du dépôt, après les élections municipales, d'un autre projet de loi dont nous ne savons rien, une sorte de divinité sans chair... Nous devons, mes chers collègues, le tenir pour ce qu'il est : un objet inexistant qui ne saurait servir de paratonnerre au Gouvernement pour refuser des amendements au présent texte. Certains dispositifs sont prêts : n'attendons pas pour les adopter.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – J'admire, monsieur Collombat, la constance de vos propos. La représentation des communes au sein des EPCI constitue effectivement un véritable problème, mais la décision du

Conseil constitutionnel en date du 20 juin 2014, dite *Commune de Salbris*, limite nos possibilités.

En matière de réforme territoriale, nous avons le choix entre des textes normatifs, strictement égalitaires, ou des textes plus souples. Je préfère la seconde option.

Monsieur Kerrouche, vous estimez qu'il s'agit d'un texte qui s'apparente à des *tapas*. Je le qualifierai de texte de « faiseur », *faisou* plutôt que *disou* comme on dit en gallo. Nous avons, en matière territoriale, examiné de grands textes, à visée parfois philosophique, avec le résultat que nous savons... Il s'agit seulement ici d'éviter les blocages. Ce ne sera pas le grand soir de l'organisation territoriale ! D'ailleurs, les élus sont épuisés à force de s'organiser au lieu d'agir.

Monsieur Bonnacarrère, nous croyons à la pertinence de l'intercommunalité comme espace de projet et de coopération stratégique, à condition qu'elle s'adapte intelligemment aux réalités locales pour un meilleur service aux habitants. Nous ne sommes donc pas, monsieur Marie, amateurs de détricotage, mais d'assouplissement.

Monsieur Segouin, le texte introduit des possibilités de délégation de compétences aux communes. Je trouve intéressante, madame Delattre, votre proposition relative à la création d'une sorte de droit de timbre applicable aux pétitionnaires, car cette charge coûte fort cher aux communes.

Monsieur Bonhomme, j'avais, pour ma part, qualifié la loi NOTRE d'impossible quête du Graal. Nous n'avons pas, monsieur Masson, souhaité revenir sur le seuil de 15 000 habitants dans la mesure où des dérogations existent déjà. Vous avez raison, monsieur Richard, s'agissant du découragement des conseillers municipaux qui se sentent éloignés de l'intercommunalité. Si des améliorations peuvent intervenir dans la loi, il s'agit surtout d'un problème de gouvernance. Enfin, monsieur Durain, nous ne souhaitons nullement créer de confusion, mais apporter davantage de souplesse sous forme de conventions entre commune et intercommunalité.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nos collègues Brigitte Lherbier et Philippe Bonnacarrère nous ont interpellés sur la vidéosurveillance. Il est déjà possible de mutualiser les moyens par voie de convention, comme l'a exprimé François Grosdidier. En revanche, les systèmes publics et privés de vidéosurveillance doivent demeurer étanches, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé en 2011.

Monsieur Marc, nous aurions également aimé quelques éclaircissements en matière de relations entre régions et départements, mais tel n'est pas l'objet du présent texte, exception faite de menues mesures dans le domaine agricole. Nous ne souhaitons pas, monsieur Marie, lancer un débat stérile entre défenseurs et pourfendeurs des intercommunalités. Elles constituent des espaces de coopération et de mutualisation au cœur desquelles se trouvent les communes.

Je partage l'analyse de François Grosdidier sur le PLUi et espère que les assouplissements proposés seront utiles, ainsi que celle d'Agnès Canayer sur le manque d'ambition du texte sur certains aspects. En revanche, monsieur Masson, je ne puis vous laisser dire que la loi NOTRe serait à l'origine des intercommunalités XXL, alors que des préfets avaient déjà, à l'époque, arrêté des schémas de regroupement intercommunaux gigantesques regroupant parfois plus de 100 000 habitants, bien au-delà du seuil fixé par la loi.

M. Alain Richard. – En accord avec certains dirigeants politiques locaux...

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Certes.

Je suis d'accord avec Alain Richard pour dire que la loi RCT est à l'origine de beaucoup de dysfonctionnements. Je me méfie des règles imposées brutalement et des dates butoir. Voyez l'eau et l'assainissement : on a voulu que la loi NOTRe accélère les choses, alors que 54 % des EPCI à fiscalité propre exerçaient déjà ces compétences. Si ce n'était pas le cas ailleurs, c'est parce que l'on se heurtait à des difficultés pratiques que tout le monde constate à présent, par exemple en zone de montagne !

Je souhaiterais, en conclusion, aborder trois points. Il serait d'abord temps que les administrations centrales nous apportent des réponses cohérentes. Je pense notamment à l'application des plafonds et des barèmes indemnitaires en Polynésie française... À mon sens, les dispositions du présent texte doivent concerner les territoires ultramarins.

Ensuite, j'aurais préféré que le Gouvernement prenne lui-même l'initiative de rétablir l'indemnisation des présidents et des vice-présidents de syndicats. Il est un peu facile de se reposer sur les rapporteurs... De même, j'aurais aimé que le Gouvernement ait le courage d'aborder dès à présent la question de la responsabilité pénale des élus.

Enfin, si le présent texte représente la mise en bouche et le projet de loi annoncé le plat de résistance, le dessert aura nécessairement une dimension constitutionnelle, par exemple pour garantir une juste représentation des communes dans les conseils communautaires...

M. Philippe Bas, président. – Conformément à l'article 45 du Règlement du Sénat, en tant que président de la commission saisie au fond sur ce projet de loi, j'ai dû me prononcer sur la recevabilité des amendements déposés au regard de l'article 40 de la Constitution. Après avoir pris l'avis du président de la commission des finances, j'ai dû déclarer trente-huit amendements irrecevables à ce titre, sur un total de soixante amendements sur lesquels le doute était permis. Vingt-deux ont donc été « sauvés ».

Pour mémoire, les amendements dont l'adoption aurait pour conséquence la création ou l'aggravation d'une charge publique sont

absolument irrecevables, tandis que ceux dont l'adoption aurait pour conséquence une diminution des ressources publiques peuvent être gagés par l'augmentation d'une autre ressource. Conformément à la doctrine fixée par notre commission des finances en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le coût d'un amendement s'apprécie soit au regard du droit en vigueur, soit au regard du droit proposé.

La notion de droit proposé comprend, bien entendu, le projet de loi sur lequel portent les amendements. Certaines dispositions du texte étant coûteuses, comme celles portant sur les indemnités des élus, les amendements qui les modifient sans en augmenter le coût, voire en le diminuant, sont recevables.

Elle comprend également tout projet ou toute proposition de loi adopté par l'une ou l'autre des assemblées parlementaires au cours de la législature actuelle. J'ai donc constaté la recevabilité d'amendements qui, bien que coûteux, ne faisaient que reprendre strictement des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale ou par le Sénat depuis le 21 juin 2017.

Elle s'applique enfin aux intentions exprimées par le Gouvernement en termes suffisamment clairs et précis soit dans le dispositif, l'exposé des motifs ou l'étude d'impact d'un projet de loi, soit dans un amendement du Gouvernement rejeté, soit dans des propos tenus devant l'Assemblée nationale, le Sénat ou une commission parlementaire, repris dans un compte rendu officiel. J'ai ainsi constaté la recevabilité des amendements qui se contentaient de mettre en œuvre les intentions exprimées sans équivoque par les ministres Jacqueline Gourault et Sébastien Lecornu au cours de leur audition par notre commission des lois, la semaine dernière. Je pense notamment à leur réponse à ma question sur l'extension du champ de l'assurance pour couvrir les frais de la protection fonctionnelle.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne suis pas d'accord : le problème ne vient pas de l'article 40 de la Constitution, mais de l'extension progressive de la notion de dépenses publiques. Initialement, l'article 40 a été pensé pour éviter la guérilla qui avait cours sous la IV^e République entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale. Désormais, il s'applique à toute dépense publique au sens du traité de Maastricht, comme l'explique fort bien le rapport commis par notre ancien collègue Philippe Marini. Le traité de Maastricht a-t-il valeur constitutionnelle ? Je ne le crois pas. Je vous remercie toutefois de vos efforts pour éviter les imbécilités majeures, même s'il convient de prendre le problème à sa racine.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Votre exposé était particulièrement intéressant, monsieur le président. Pourrions-nous obtenir copie de votre note ?

M. Philippe Bas, président. – Absolument !

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Conformément aux recommandations faites par le Président du Sénat à la suite de la réunion de

la Conférence des Présidents du mois de février 2019, il nous appartient, au moment où nous établissons le texte de la commission, de déterminer le périmètre du projet de loi déposé sur le bureau du Sénat, afin que nos collègues en aient connaissance pour préparer leurs amendements de séance. C'est également en fonction de ce périmètre que nous aurons à nous prononcer sur la recevabilité des amendements de commission au titre de l'article 45 de la Constitution.

En l'occurrence, le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, déposé sur le bureau du Sénat le 17 juillet 2019, tel que modifié par la lettre rectificative déposée sur le bureau du Sénat le 11 septembre 2019, inclut des dispositions relatives à la gouvernance, aux compétences et au périmètre des établissements publics de coopération intercommunale ; aux pouvoirs de police du maire ; aux modalités de collaboration entre collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales et l'État ; aux conditions d'exercice des mandats locaux ; au vote par procuration et au vote des personnes détenues. En conséquence, les amendements n'ayant aucun lien, même indirect, avec les dispositions susmentionnées devront être considérés comme des cavaliers. Il en va ainsi, par exemple, des amendements visant à modifier les règles s'appliquant aux campagnes électorales, à modifier les limites administratives des régions ou à instituer un état de catastrophe économique.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements **COM-78** et **COM-77**.

Les amendements COM-78 et COM-77 ne sont pas adoptés.

Article 1^{er}

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements **COM-580**, **COM-1**, **COM-184**, **COM-240**, **COM-320**, **COM-241**, **COM-301**, **COM-181** rectifié, **COM-225**, **COM-486**, **COM-500**, **COM-242** rectifié, **COM-96**, **COM-302**, **COM-342**, **COM-94**, **COM-316**, **COM-571**, **COM-243**, **COM-244**, **COM-501**, **COM-303**, **COM-343**, **COM-321**, **COM-344**, **COM-304** et **COM-345** sont en discussion commune.

Mon amendement **COM-580** réécrit les dispositions relatives au pacte de gouvernance entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres. Afin de clarifier et de compléter les procédures d'élaboration et de modification du pacte, il prévoit qu'un débat sur l'opportunité d'élaborer un pacte de gouvernance serait obligatoire non seulement après chaque renouvellement des conseils municipaux et à la suite de fusion de plusieurs EPCI, mais également en cas de création de nouveaux EPCI à fiscalité propre par partition d'un EPCI. Une fois le pacte arrêté, il serait soumis pour avis

simple à l'ensemble des communes, puis définitivement adopté par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre dans un délai de neuf mois à compter du renouvellement général, de la fusion ou de la création de l'EPCI.

L'amendement clarifie également le contenu du pacte. Seront obligatoires la discussion sur l'opportunité de mettre en place une conférence des maires et, le cas échéant, sa composition et ses modalités de fonctionnement, les modalités de mise en œuvre de l'article L. 5217-57 du code général des collectivités territoriales qui prévoit les cas dans lesquelles les communes sont obligatoirement consultées – il reviendra au pacte de gouvernance de fixer les délais et la périodicité de saisine des conseils municipaux –, et les modalités de fonctionnement des commissions intercommunales. Le pacte devra également définir les modalités de mutualisation entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres.

Enfin, l'amendement élargit les dispositions prévues par le projet de loi en matière de délégation, en indiquant que la conclusion d'un pacte de gouvernance permet à l'EPCI à fiscalité propre de confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres. Les modalités en seront définies par convention entre l'EPCI et la commune concernée, mais le principe fixé par le pacte de gouvernance. Cette disposition est réclamée par les élus locaux, car elle offrira une souplesse accrue dans les relations entre les communes et l'intercommunalité et permettra l'adaptation de chaque EPCI aux spécificités de son territoire, dans la droite ligne de la différenciation territoriale promue par le Gouvernement. Elle s'inspire de ce que le législateur a voté à l'occasion de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique : les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris qui exercent, à l'instar des EPCI à fiscalité propre, un grand nombre de compétences communales, peuvent confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions à une ou plusieurs de leurs communes membres, par convention avec la ou les communes concernées. L'EPCI restera responsable des compétences qui lui ont été transférées, mais les modalités de leur exercice seront assouplies.

Je suis, en conséquence, défavorable aux amendements suivants, incompatibles avec celui que je viens de vous présenter.

M. Alain Marc. – Dany Wattebled et moi-même proposons de rendre obligatoire la création d'une conférence des maires. Cela nous semble plus judicieux.

M. Yves Détraigne. – Nous subissons déjà une lourde réglementation. Laissons davantage de marge de manœuvre aux élus en fonction des caractéristiques de leur territoire !

M. Alain Richard. – Le pacte de gouvernance doit être adopté après l'entrée en fonction de l'instance intercommunale, mais s'il comprend les délégations de compétences, il devra fréquemment être modifié. Je ne suis pas convaincu par le dispositif : si les conventions de délégation sont adoptées à la majorité qualifiée, pourquoi les encadrer davantage en les intégrant au pacte de gouvernance ?

M. Éric Kerrouche. – La conférence des maires devrait être obligatoire lorsque les maires n'appartiennent pas tous au bureau de l'EPCI. Je suis également favorable à un pacte de gouvernance obligatoire à condition de ne pas trop en préciser le contenu.

M. Philippe Bas, président. – Le pacte de gouvernance demeurera au choix de l'EPCI.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Notre amendement ne précise pas le détail des conventions de délégation. Le pacte en fixera simplement le principe.

M. François Bonhomme. – La conférence des maires ne doit, comme le pacte de gouvernance, pas être obligatoire, mais faire l'objet d'une discussion après chaque renouvellement de l'intercommunalité. Ne serait-il pas d'ailleurs judicieux de prévoir un délai supplémentaire ?

M. Vincent Segouin. – Si le dispositif demeure facultatif, quel est l'intérêt de cet amendement ?

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Monsieur Bonhomme, nous avons justement prévu un délai de neuf mois pour l'établissement d'un pacte de gouvernance. Quant à la création d'une conférence des maires, elle peut être décidée à tout moment.

L'amendement COM-580 est adopté ; les amendements COM-1, COM-184, COM-240, COM-320, COM-241, COM-301, COM-181 rectifié, COM-225, COM-436, COM-500, COM-242 rectifié, COM-96, COM-302, COM-342, COM-94, COM-316, COM-571, COM-243, COM-244, COM-501, COM-303, COM-343, COM-321, COM-344, COM-304 et COM-345 deviennent sans objet.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements **COM-581, COM-97, COM-155, COM-2, COM-226, COM-3, COM-4, COM-431 rectifié bis, COM-432 rectifié bis, COM-8, COM-5, COM-6, COM-7, COM-498, COM-440 rectifié et COM-441** sont en discussion commune.

Mon amendement COM-581 précise que l'instance rassemblant les maires est une instance de coordination entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres au sein de laquelle il peut être débattu de tout sujet d'intérêt communautaire ou relatif à l'harmonisation de l'action de ces personnes publiques. Il supprime également la limitation permettant à un tiers des maires de demander la réunion de cette instance à seulement deux reprises chaque année, afin d'assurer un équilibre satisfaisant avec

l'abrogation de l'article L. 5211-40 du code général des collectivités territoriales proposée par l'article 1^{er} du projet de loi, prévoyant que le président de l'EPCI à fiscalité propre consulte les maires des communes membres à la demande de l'organe délibérant de l'établissement ou d'un tiers des maires, sans limitation d'occurrence.

Je suis donc défavorable aux amendements suivants, incompatibles avec celui-ci.

L'amendement COM-581 est adopté; les amendements COM-97, COM-155, COM-2, COM-226, COM-3, COM-4, COM-431 rectifié bis, COM-432 rectifié bis, COM-8, COM-5, COM-6, COM-7, COM-498, COM-440 rectifié et COM-441 deviennent sans objet.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Mon amendement COM-582 étend les dispositions de l'article 1^{er} à Mayotte.

L'amendement COM-582 est adopté.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements **COM-546**, **COM-413** et **COM-414**, en discussion commune, rendent obligatoire la création d'une conférence des maires. Ils sont incompatibles avec les dispositions que nous avons adoptées : avis défavorable.

Les amendements COM-546, COM-413 et COM-414 ne sont pas adoptés.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements **COM-366** et **COM-397**, en discussion commune, renforcent les attributions de la conférence métropolitaine qui rassemble les maires des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon. Je suis favorable à l'amendement COM-366, mais défavorable à l'amendement COM-397, qui prévoit que la conférence métropolitaine serait en outre saisie de tout projet stratégique d'envergure métropolitaine, sans que cela ne soit défini, ainsi que de divers autres documents. Il indique, par ailleurs, que l'avis donné par la conférence métropolitaine devra représenter 50 % de la population totale des communes, en plus de la majorité des voix, alors qu'il ne s'agit que d'un avis simple. Si les deux amendements poursuivent le même objectif, l'amendement COM-366 semble porteur de moins de risques de contentieux et reprend une position affirmée par le Sénat à l'occasion de la dernière session.

L'amendement COM-366 est adopté.

L'amendement COM-397 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-398** modifie la dénomination de la conférence métropolitaine de Lyon pour l'appeler conférence métropolitaine des communes. Elle rassemble simplement les maires. Je suis défavorable à l'amendement.

L'amendement COM-398 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L’amendement **COM-399** rend obligatoire la consultation des conférences territoriales des maires instituées sur le territoire de la métropole de Lyon lors de l’élaboration et de la mise en œuvre de politiques de la métropole. Il porte également à trois le nombre minimal de réunions annuelles. L’amendement serait source d’insécurité juridique, car les documents sur lesquels les conférences territoriales devraient être consultées sont peu clairs, tandis que l’absence de consultation constituerait un motif d’irrégularité de la décision de la métropole de Lyon. Avis défavorable.

L’amendement COM-399 n’est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L’amendement **COM-332**, le sous-amendement **COM-636**, les amendements **COM-333**, **COM-363** rectifié *bis*, **COM-527**, **COM-364** rectifié, **COM-561**, **COM-365** rectifié et **COM-76**, en discussion commune, traitent des modalités d’élection des membres du bureau des EPCI à fiscalité propre.

Les amendements COM-332 et COM-333 simplifient les modalités d’élection, actuellement alignées sur celles qui prévalent dans les communes de moins de 1 000 habitants pour l’élection des adjoints, où chacun des membres du bureau est élu successivement au scrutin uninominal majoritaire, à la majorité absolue aux deux premiers tours et à la majorité relative au troisième tour. Il en résulte des opérations électorales parfois excessivement longues.

Les autres amendements renforcent la parité au sein du bureau. Ils doivent, hélas, être écartés, car ils se heurtent à des difficultés juridiques ou pratiques insurmontables. D’abord, la constitution de listes paritaires peut s’avérer impossible, puisque le conseil communautaire n’est lui-même pas paritaire et peut comporter un nombre insuffisant d’hommes ou de femmes. Ensuite, le fait d’imposer que le premier vice-président soit d’un sexe différent du président reviendrait à lier l’éligibilité à une élection aux résultats d’une autre élection, ce qui se heurte à un obstacle constitutionnel. Obliger, enfin, que le bureau ait la même proportion d’hommes et de femmes que le conseil communautaire peut sembler séduisant en théorie, mais s’avèrera difficile à mettre en pratique puisque chacun des membres du bureau est actuellement élu au scrutin uninominal et qu’il n’est pas souhaitable de remettre entièrement en cause ce principe.

Je suis, en revanche, favorable à la simplification des modalités d’élection des membres du bureau. Toutefois, il nous faut aborder ce sujet avec précaution, afin de ne pas politiser outre mesure les élections au bureau des EPCI ni remettre en cause la grande liberté dont disposent les EPCI à fiscalité propre dans la composition de leur bureau. Je propose donc que, en dehors des vice-présidents, les membres du bureau restent élus au scrutin uninominal, car la plus grande souplesse doit demeurer en la matière. Le conseil communautaire peut, par exemple, avoir décidé que tous les maires seront membres du bureau. Or, un principe général du droit électoral

interdit à une même personne d'être candidate sur plusieurs listes. Les maires ne pourraient donc figurer sur plusieurs listes concurrentes. En ce qui concerne les vice-présidents, il me paraît nécessaire qu'ils soient élus au scrutin de liste à la majorité absolue – et non à la représentation proportionnelle – comme c'est le cas pour l'élection au scrutin de liste de membres d'exécutifs locaux. Ce mode de scrutin permet de déterminer l'ordre d'élection des vice-présidents et de garantir la cohérence de l'exécutif. Certes, s'il existe une opposition au sein du conseil communautaire, le scrutin majoritaire l'empêche d'obtenir des postes de vice-présidents, mais tel est déjà le cas avec le scrutin uninominal en vigueur. Dans les faits, les conseillers communautaires sauront s'accorder pour constituer une seule liste dans la plupart des cas.

Je suis donc favorable à l'amendement COM-332, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement COM-336, et défavorable aux autres amendements.

M. Alain Richard. – L'interdépendance entre les différentes élections de vice-présidents suppose des scrutins successifs, mais la situation des bureaux, qui ne constituent pas des exécutifs, est différente. Les vice-présidents pourraient être élus en série lorsqu'il n'existe qu'un candidat par poste.

M. Éric Kerrouche. – Nous restons très archaïques s'agissant de la parité. Pourtant, nous savons qu'il n'y a, dans ce domaine, aucune évolution notable sans mesure incitative. Nous devons imposer la parité dans les EPCI !

M. Jean-Pierre Sueur. – Notre commission avait trouvé aberrante la mise en place d'un scrutin binominal pour les élections départementales, mais, à l'usage, le système fonctionne et je fais le pari que nul ne le remettra en cause sauf si un scrutin proportionnel était choisi. Je regrette que nous ne progressions pas davantage en matière de parité dans les bureaux des EPCI. Il serait à tous le moins souhaitable que le président et le premier vice-président ne soient pas du même sexe.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Votre proposition relève d'une excellente intention, mais elle apparaît inapplicable, comme notre collègue Patrick Kanner, alors ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, l'avait lui-même reconnu lors des débats sur la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Le sous-amendement COM-636 est adopté. L'amendement COM-332, ainsi modifié, est adopté.

Les amendements COM-333, COM-363 rectifié bis, COM-527, COM-364 rectifié, COM-561, COM-365 rectifié et COM-76 ne sont pas adoptés.

Article 2

L'amendement de suppression COM-98 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L’amendement **COM-9** revient sur la réforme des modalités de désignation des conseillers communautaires ; j’y suis défavorable.

*L’amendement **COM-9** n’est pas adopté.*

*L’amendement de coordination **COM-583** est adopté.*

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L’amendement **COM-367** porte sur les modalités de fléchage des conseillers communautaires dans les communes de plus de 1 000 habitants et soulève une véritable interrogation. Toutefois, il n’apparaît pas raisonnable de modifier les règles applicables dans l’année précédant un scrutin. Avis défavorable.

Mme Catherine Troendlé. – Est-ce déraisonnable ou interdit ?

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Si nous l’acceptons, nous remettrions en cause un usage bien établi.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je soutiens Catherine Troendlé : sur des règles aussi techniques, nous ne devrions pas nous lier par cette tradition républicaine.

M. Dany Wattebled. – Je partage cette analyse, d’autant qu’il me semble important de pouvoir appliquer dès à présent cette mesure, sans attendre le scrutin de 2026.

M. Pierre-Yves Collombat. – L’ordre du tableau serait alors lié au fait d’être ou non délégué à l’intercommunalité ?

M. Alain Richard. – L’usage républicain auquel Jean-Pierre Sueur fait référence sert à éviter les risques de manipulation sur les scrutins, mais il ne concerne pas le législateur. Pour autant, le dispositif proposé par cet amendement me semble inopportun.

M. Philippe Bas, président. – L’argument de notre rapporteur me paraît sage, d’autant que l’amendement ne propose pas de nouveau système en remplacement de celui qu’il supprime. Je propose que nos rapporteurs se rapprochent de son auteur, notre collègue Sophie Primas, dans la perspective de la séance publique.

*L’amendement **COM-367** n’est pas adopté.*

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L’amendement **COM-421** rectifié permet la désignation d’un maire d’une commune de moins de 1 000 habitants au conseil communautaire si celui-ci perd son emploi salarié au sein de l’EPCI ou de ses communes membres. Les amendements **COM-371** et **COM-10** nous permettront d’aborder plus avant la question de cette incompatibilité. Avis défavorable.

*L’amendement **COM-421** rectifié n’est pas adopté.*

Articles additionnels après l'article 2

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-371** et **COM-10**, auxquels je suis favorable, autorisent les conseillers communautaires à travailler pour une commune membre, mettant fin à une dysmétrie avec les conseillers municipaux maintes fois dénoncée par le Sénat.

Les amendements COM-371 et COM-10 sont adoptés.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-17** reprend le dispositif d'une proposition de loi de notre collègue Mireille Jouve, adoptée par le Sénat en avril 2018, abrogeant 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 conseils métropolitains au suffrage universel direct à compter de 2020 dans les conditions fixées par la loi avant le 1^{er} janvier 2019. Les dispositions de cet article sont devenues sans objet, car le mode d'élection actuel des conseillers métropolitains par fléchage, à l'occasion des élections municipales, constitue bien un mode d'élection au suffrage universel direct. En outre, il n'existe aucune solution techniquement satisfaisante ni aucun consensus politique pour définir un nouveau régime électoral des conseils métropolitains. Aucun projet de loi n'a d'ailleurs jamais été présenté pour définir un nouveau régime électoral et l'échéance du 1^{er} janvier 2019 est désormais passée. Mon avis est favorable.

L'amendement COM-17 est adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-306** et **COM-570** donnent la possibilité de réélire un suppléant au conseil communautaire dans les communes ne disposant que d'un seul siège. Je regrette vivement de donner un avis défavorable, mais il me paraît difficile de trancher ce sujet dès à présent. La loi pourvoit déjà au cas où il n'y a plus de suivant de liste pour remplacer un conseiller communautaire. Lorsque la commune ne dispose que d'un siège, s'il n'y a plus de suppléant, le conseiller communautaire est remplacé par le premier conseiller municipal élu sur la liste correspondante au conseil municipal, qui ne figurait pas sur la liste de candidats. Toutefois, il pourrait être opportun de permettre au conseil municipal, dans ce cas très limité, de choisir son futur conseiller communautaire. Je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat en séance publique.

Les amendements COM-306 et COM-570 ne sont pas adoptés.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-373** et l'amendement **COM-461** concernent le mode d'élection des conseillers de la métropole du Grand Paris et des établissements publics territoriaux (EPT). Nos collègues souhaitent inverser le principe prévu. À moins d'un an des prochaines élections municipales, il est délicat de modifier à ce point les règles. Aussi, l'avis est défavorable.

Les amendements COM-373 et COM-461 ne sont pas adoptés.

Article 3

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-334** et **COM-99** suppriment l'article 3 relatif aux modalités de remplacement des membres des commissions intercommunales. Nous préférons en rester au dispositif prévu : l'avis est défavorable.

Les amendements COM-334 et COM-99 ne sont pas adoptés.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Mon amendement **COM-584** précise que toutes les commissions intercommunales sont concernées par le dispositif, et non pas seulement celles ouvertes aux conseillers municipaux. Il reviendra au maire de désigner le remplaçant, tout en respectant le principe de la représentation proportionnelle.

L'amendement COM-584 est adopté ; les amendements COM-11 et COM-503 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 3

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements identiques **COM-253** et **COM-544**, car ils modifient les règles de droit commun de répartition des sièges entre les communes au sein des conseils communautaires. Il s'agit d'un exercice éminemment compliqué.

En revanche, je suis favorable aux amendements identiques **COM-254** et **COM-319** rectifié, qui reprennent en grande partie l'article 1^{er} bis d'une proposition de loi de M. Sueur et concernent non pas la composition de droit commun, mais les accords locaux de répartition des sièges dans les communautés de communes et d'agglomération. L'assouplissement proposé, ingénieux, s'inspire de la jurisprudence constitutionnelle.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne peux que saluer le propos extrêmement chaleureux de notre rapporteur. Initialement, mon amendement avait été coproduit avec Jacqueline Gourault, alors sénatrice. Alors que cette disposition a été adoptée en janvier dernier par le Sénat, nous légiférons ici pour 2026 ! Mais cela ne sera pas inutile. L'amendement **COM-253** était aussi ingénieux, mais, j'en conviens, il demande quelques efforts mathématiques !

M. Philippe Bas, président. – Et sans doute constitutionnels...

Les amendements COM-253 et COM-544 ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-254 et COM-319 rectifié sont adoptés.

L'amendement COM-204 n'est pas adopté.

Article 4

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-335** supprime l'article 4, car les EPCI peuvent déjà inclure dans leur règlement intérieur que les conseillers municipaux des communes appartenant à un

EPCI à fiscalité propre sont destinataires d'une copie de la convocation adressée aux conseillers communautaires. Ils ne le font toutefois pas tous. L'avis est défavorable.

L'amendement COM-335 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, permettez-moi d'attirer votre attention sur le fait que l'adoption de l'amendement **COM-585** ferait tomber tous les autres amendements, en discussion commune.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Mon amendement COM-585 répond aux demandes exprimées par les auteurs des amendements suivants. Il porte sur le droit à l'information des conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre. Ceux-ci seront destinataires des convocations et du compte rendu tel que prévu dans le projet de loi, mais également de la note de synthèse et du rapport d'orientation budgétaire. Nous avons en outre supprimé, pour des raisons pratiques, le délai de deux semaines prévu pour l'envoi du compte rendu des séances de l'organe délibérant de l'EPCI, en vue d'éviter des envois successifs. Cet amendement précise que ces envois seront effectués par l'EPCI, sauf si une commune demande à les réaliser elle-même.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis quelque peu embarrassé de briser cette belle unanimité, mais voilà un exemple de la confusion que j'ai relevée précédemment. Les conseillers municipaux sont des conseillers municipaux et non des conseillers de l'intercommunalité.

Mme Catherine Troendlé. – Ils ont néanmoins le droit d'être informés.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il revient au maire de les informer. L'intercommunalité serait en quelque sorte l'avenir de la commune, qui doit disparaître ! On gomme donc tous les irritants. Mais l'intercommunalité est au service des communes et il revient à ces dernières de transmettre les informations. Mais comme je prêche dans le désert, j'arrêterai là...

M. Philippe Bas, président. – Mais non, vous exprimez des convictions fortes, que nos collègues apprécient.

M. Éric Kerrouche. – Il n'y a pas de vision théologique de l'intercommunalité. Dans un conseil communautaire, sont parfois prises des décisions qui concernent chaque commune individuellement. Ce serait une erreur de ne pas informer les conseillers municipaux. Selon moi, l'amendement ne va pas assez loin. Avec la dématérialisation, c'est l'ensemble des dossiers qui doivent leur être transmis.

Mme Catherine Troendlé. – L'EPCI envoie systématiquement les comptes rendus aux mairies, lesquelles sont censées les transmettre aux conseillers municipaux. Mais ceux-ci ne sont pas tous informés au même moment, car certaines secrétaires de mairie ne travaillent pas tous les jours.

La solution proposée me semble bonne : il faut que tout le monde ait le même niveau d'information au même moment.

M. Loïc Hervé. – Je remercie les rapporteurs d'avoir donné satisfaction à l'essentiel des amendements de nos collègues, mais je veux attirer l'attention de nos rapporteurs sur un point particulier : j'ai déposé un amendement qui prévoyait la diffusion des documents sur le site Internet de la communauté de communes ou d'agglomération. Dès lors que les conseillers municipaux sont destinataires de ces documents, il ne semble pas inutile que les habitants du territoire soient eux-mêmes informés s'ils le souhaitent.

M. François Bonhomme. – Je voudrais avoir une précision : est-ce bien le délai légal qui s'applique ?

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Absolument. Le projet de loi prévoyait un envoi du compte rendu dans un délai de quinze jours, ce qui nous semblait trop bref. Nous proposons de laisser la possibilité aux EPCI de mutualiser les envois.

Mme Catherine Di Folco. – Que pensez-vous de l'amendement COM-457, qui concerne la métropole de Lyon ? Il conviendrait de faire figurer la métropole de Lyon dans l'amendement COM-585 pour s'assurer qu'elle est bien incluse dans le dispositif.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Un amendement de M. Buffet tendant à insérer un article additionnel après cet article le prévoit.

L'amendement COM-585 est adopté ; les amendements COM-245, COM-101, COM-170 rectifié, COM-206 rectifié, COM-457, COM-464, COM-466, COM-467, COM-12, COM-13, COM-104, COM-470, COM-14, COM-102, COM-506, COM-459 et COM-469 deviennent sans objet.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels avant l'article 1^{er}			
M. MASSON	78	Population à prendre en compte pour les découpages électoraux et la répartition des sièges (nationalité française)	Rejeté
M. MASSON	77	Prise en compte du nombre d'électeurs inscrits pour le découpage des circonscriptions (nombre d'électeurs inscrits)	Rejeté
Article 1^{er} Pacte de gouvernance – Conférence des maires			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	580	Réécriture des dispositions relatives au pacte de gouvernance entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et ses communes membres : clarifications et renforcement	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	1	Obligation d'élaborer un pacte de gouvernance dans les métropoles	Satisfait ou sans objet
M. TOURENNE	184	Obligation d'élaborer un pacte de gouvernance dans l'ensemble des EPCI à fiscalité propre	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	240	Obligation d'élaborer un pacte de gouvernance dans l'ensemble des EPCI à fiscalité propre	Satisfait ou sans objet
Mme ASSASSI	320	Obligation d'élaborer un pacte de gouvernance dans l'ensemble des EPCI à fiscalité propre	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	241	Augmentation du délai pour l'adoption du pacte de gouvernance	Satisfait ou sans objet
M. BONNECARRÈRE	301	Augmentation du délai pour l'adoption du pacte de gouvernance	Satisfait ou sans objet
M. Loïc HERVÉ	181 rect.	Obligation de créer une conférence des maires dans l'ensemble des EPCI à fiscalité propre et renforcement de ses attributions	Satisfait ou sans objet
M. GENEST	225	Obligation de créer une conférence des maires dans l'ensemble des EPCI à fiscalité propre et renforcement de ses attributions	Satisfait ou sans objet
M. Alain MARC	436	Obligation de créer une conférence des maires	Satisfait ou sans objet
M. CABANEL	500	Obligation de créer une conférence des maires si l'ensemble des maires n'est pas membre du bureau	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	242 rect.	Obligation de créer une conférence des maires si l'ensemble des maires n'est pas membre du bureau	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	96	Interdiction pour le maire de se faire représenter au sein de la conférence des maires	Satisfait ou sans objet
M. BONNECARRÈRE	302	Suppression de l'encadrement par le pacte de la conférence des maires et des conférences territoriales des maires	Satisfait ou sans objet
Mme ESTROSI SASSONE	342	Suppression de l'encadrement par le pacte de la conférence des maires et des conférences territoriales des maires	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	94	Suppression de la mention selon laquelle les membres de la conférence des maires ne sont pas rémunérés	Satisfait ou sans objet
M. BONNECARRÈRE	316	Inclusion des questions de mutualisation entre EPCI et communes membres dans le pacte de gouvernance	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	571	Inclusion des questions de mutualisation entre EPCI et communes membres dans le pacte de gouvernance	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	243	Suppression de la mention des commissions spécialisées associant les maires dans le pacte de gouvernance	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	244	Création de conférences territoriales dans le cadre du pacte de gouvernance	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CABANEL	501	Réunion minimale des conférences territoriales des maires - une fois par an	Satisfait ou sans objet
M. BONNECARRÈRE	303	Suppression de la possibilité pour l'EPCI de déléguer certaines dépenses d'entretien courant au maire	Satisfait ou sans objet
Mme ESTROSI SASSONE	343	Suppression de la possibilité pour l'EPCI de déléguer certaines dépenses d'entretien courant au maire	Satisfait ou sans objet
Mme ASSASSI	321	Élargissement de la possibilité de placer sous l'autorité du maire les services de l'EPCI pour la voirie et les équipements culturels et sportifs aux communautés urbaines et aux métropoles	Satisfait ou sans objet
Mme ESTROSI SASSONE	344	Définition de l'autorité fonctionnelle dans le cadre des services communs	Satisfait ou sans objet
M. BONNECARRÈRE	304	Définition de l'autorité fonctionnelle dans le cadre des services communs	Satisfait ou sans objet
Mme ESTROSI SASSONE	345	Définition de l'autorité fonctionnelle dans le cadre des services communs	Satisfait ou sans objet
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	581	Clarification des dispositions relatives à la conférence des maires	Adopté
M. MASSON	97	Réduction du pourcentage de maires nécessaire pour demander la création d'une conférence des maires	Satisfait ou sans objet
M. de BELENET	155	Rédactionnel	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	2	Rédactionnel	Satisfait ou sans objet
M. GENEST	226	Amendement de coordination avec un amendement précédent du même auteur	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	3	Rédactionnel	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	4	Association des maires délégués à la conférence des maires	Satisfait ou sans objet
M. CHASSEING	431 rect. bis	Inclusion des vices présidents de l'EPCI et des présidents de commissions intercommunales parmi les membres de la conférence des maires	Satisfait ou sans objet
M. CHASSEING	432 rect. bis	Inclusion des vices présidents de l'EPCI et des présidents de commissions intercommunales à la conférence des maires lorsque l'ordre du jour concerne leurs attributions	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	8	Réunion obligatoire des conférences des maires dans les métropoles avant l'envoi de la convocation aux conseillers métropolitains	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	5	Alignement des conditions de création et de demande de réunion de la conférence des maires	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	6	Augmentation de la fréquence selon laquelle une minorité de maires de demander la réunion de la conférence des maires	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	7	Note explicative de synthèse sur les affaires à l'ordre du jour de la conférence des maires	Satisfait ou sans objet
M. CABANEL	498	Obligation de réunion de la conférence des maires préalablement aux réunions de l'organe délibérant de l'EPCI	Satisfait ou sans objet
M. BONHOMME	440 rect.	Obligation de créer une conférence des maires dans les communautés de communes	Satisfait ou sans objet
M. BONHOMME	441	Obligation de créer une conférence des maires dans les communautés d'agglomération	Satisfait ou sans objet
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	582	Extension des dispositions de l'article 1 ^{er} à Mayotte	Adopté
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
Mme Maryse CARRÈRE	546	Conférence des maires et droit à l'information	Rejeté
M. PELLEVAT	413	Obligation de créer une conférence des maires dans les communautés de communes	Rejeté
M. PELLEVAT	414	Obligation de créer une conférence des maires dans les communautés d'agglomération	Rejeté
M. BUFFET	366	Renforcement des prérogatives de la conférence métropolitaine des maires de la métropole de Lyon	Adopté
M. DEVINAZ	397	Renforcement des prérogatives de la conférence métropolitaine des maires de la métropole de Lyon	Satisfait ou sans objet
M. DEVINAZ	398	Dénomination de la conférence métropolitaine de Lyon	Rejeté
M. DEVINAZ	399	Consultations obligatoires des conférences territoriales des maires de la métropole de Lyon, et augmentation de la fréquence de leurs réunions	Rejeté
Mme ESTROSI SASSONE	332	Modalités d'élection des membres du bureau des EPCI à fiscalité propre	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	636	Élection des vice-présidents au scrutin de liste à la majorité absolue ; élection des autres membres du bureau au scrutin uninominal	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE	333	Modalités d'élection des membres du bureau des EPCI à fiscalité propre	Rejeté
M. KERROUCHE	363 rect. bis	Modalités d'élection des membres du bureau des EPCI à fiscalité propre	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	527	Modalités d'élection des membres du bureau des EPCI à fiscalité propre	Rejeté
M. KERROUCHE	364 rect.	Modalités d'élection des membres du bureau des EPCI à fiscalité propre	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme COSTES	561	Modalités d'élection des membres du bureau des EPCI à fiscalité propre	Rejeté
M. KERROUCHE	365 rect.	Modalités d'élection des membres du bureau des EPCI à fiscalité propre	Rejeté
M. MASSON	76	Modalités d'élection des membres du bureau des EPCI à fiscalité propre	Rejeté
Article 2 Renouvellement des conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants en cas de cessation des fonctions du maire			
M. MASSON	98	Suppression de l'article	Rejeté
M. GRAND	9	Modalité de désignation des conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	583	Amendement de clarification et de coordination	Adopté
Mme PRIMAS	367	Modalité de fléchage des conseillers communautaires dans les communes de 1 000 habitants et plus	Rejeté
Mme VERMEILLET	421 rect.	Possibilité pour un maire d'une commune de moins de 1 000 habitants de siéger au conseil communautaire s'il est mis fin à une situation d'incompatibilité	Rejeté
Articles additionnels après l'article 2			
M. MARIE	371	Incompatibilités applicables aux conseillers communautaires	Adopté
M. GRAND	10	Incompatibilités applicables aux conseillers communautaires	Adopté
M. GRAND	17	Abrogation de l'article 54 de la loi <i>MAPTAM</i>	Adopté
M. BONNECARRÈRE	306	Possibilité de réélire un suppléant au conseil communautaire dans les communes ne disposant que d'un seul siège	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	570	Possibilité de réélire un suppléant au conseil communautaire dans les communes ne disposant que d'un seul siège	Rejeté
Mme LAVARDE	373	Mode de scrutin dans la métropole du Grand Paris et les établissements publics territoriaux	Rejeté
M. CAMBON	461	Mode de scrutin dans la métropole du Grand Paris et les établissements publics territoriaux	Rejeté
Article 3 Remplacement d'un conseiller communautaire par un autre conseiller municipal de la même commune au sein des commissions			
Mme ESTROSI SASSONE	334	Suppression de l'article	Rejeté
M. MASSON	99	Suppression de l'article	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	584	Amendement de précisions	Adopté
M. GRAND	11	Proposition du titulaire pour son remplacement au sein d'une commission intercommunale	Satisfait ou sans objet
M. CABANEL	503	Possibilité pour le maire de désigner un suppléant permanent au conseiller normalement siégeant au sein d'une commission intercommunale	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 3			
M. SUEUR	253	Composition des conseils communautaires (droit commun)	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	544	Composition des conseils communautaires (droit commun)	Rejeté
M. SUEUR	254	Composition des conseils communautaires (accords locaux)	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	319 rect.	Composition des conseils communautaires (accords locaux)	Adopté
M. RAISON	204	Substitution de la population « DGF » à la population municipale pour le calcul de la répartition des sièges au sein des conseils communautaires	Rejeté
Article 4 Droit à l'information des conseillers municipaux sur les affaires de leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ESTROSI SASSONE	335	Suppression de l'article	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	585	Droit à l'information des conseillers municipaux sur les affaires de l'EPCI	Adopté
M. SUEUR	245	Extension des dispositions de l'article aux syndicats de communes	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	101	Suppression de la possibilité de réaliser l'envoi de manière dématérialisée	Satisfait ou sans objet
M. Loïc HERVÉ	170 rect.	Diffusion des documents communiqués aux conseillers municipaux sur le site internet de l'EPCI - Ajout de la note explicative de synthèse aux documents envoyés	Satisfait ou sans objet
M. BOCKEL	206 rect.	Envoi de l'ordre du jour du bureau et des comptes rendus des séances du bureau aux conseillers municipaux	Satisfait ou sans objet
M. DEVINAZ	457	Envoi de la convocation au conseil de la métropole de Lyon aux conseillers municipaux des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	464	Envoi de « l'ordre du jour » aux conseillers municipaux	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	466	Envoi des annexes adressées aux conseillers communautaires	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	467	Envoi de la note explicative de synthèse aux conseillers municipaux, compris dans les EPCI ne comprenant pas de communes de plus de 3 500 habitants	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	12	Suppression de la possibilité pour les communes de réaliser les envois prévus par l'article à leurs conseillers municipaux	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	13	Possibilité pour les communes de réaliser les envois prévus par l'article à leurs conseillers municipaux, uniquement à leur demande	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	104	Suppression de la possibilité pour les communes de réaliser les envois prévus par l'article à leurs conseillers municipaux	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	470	Possibilité de consulter les documents mentionnés par l'article 4 en mairie	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	14	Communication du rapport annuel d'activité de l'EPCI à l'ensemble des conseillers municipaux	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	102	Suppression de la possibilité de réaliser l'envoi de manière dématérialisée	Satisfait ou sans objet
M. CABANEL	506	Communication trimestrielle du maire sur les affaires de l'EPCI	Satisfait ou sans objet
M. DEVINAZ	459	Possibilité pour toute personne physique ou morale de demander communication des procès-verbaux du conseil de la métropole de Lyon	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	469	Envoi des documents produits à l'intention du maire à l'ensemble des conseillers municipaux	Satisfait ou sans objet

SUITE DE L'EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 2 OCTOBRE 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Articles additionnels après l'article 4

Mme Françoise Gatel, rapporteur. - Avis défavorable à l'amendement **COM-15**, qui précise le contenu du rapport annuel d'activité des grands établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

L'amendement COM-15 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. - Avis défavorable à l'amendement **COM-16**.

L'amendement COM-16 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. - Avis défavorable aux amendements **COM-153** et COM-154, qui sont satisfaits par la rédaction de l'article 4 adoptée par la commission.

Les amendements COM-153 et COM-154 ne sont pas adoptés.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. - Avis favorable à l'amendement **COM-412**. M. Buffet souhaite améliorer l'information des conseillers municipaux des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon, qui ne seront plus représentées en tant que telles à compter de 2020. C'est dans l'esprit de la loi.

L'amendement COM-412 est adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. - L'amendement **COM-159** relève d'une bonne idée, mais nous ne sommes pas obligés de l'inscrire dans la loi. Il est évident que le conseil municipal peut débattre du rapport annuel de l'EPCI. Avis défavorable.

L'amendement COM-159 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. - Avis défavorable à l'amendement **COM-299** relatif à l'organisation de conseils communautaires par téléconférence. Cette excellente idée, novatrice, sera difficile à réaliser.

M. Philippe Bas, président. - Pour le moment, mais vous pourrez proposer de nouveau cette proposition dans quelques années !

L'amendement COM-299 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement **COM-22**.

L'amendement COM-22 n'est pas adopté.

Articles additionnels avant l'article 5

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous vous proposons, par l'amendement **COM-586**, de permettre le transfert « à la carte » de compétences facultatives aux EPCI à fiscalité propre par leurs communes membres. Nous en avons longuement parlé lors de la discussion générale.

L'amendement COM-586 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-587** a pour objet de déterminer la procédure applicable à la restitution de compétences par un établissement public de coopération intercommunale à ses communes membres.

L'amendement COM-587 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-588** assure la neutralité financière des restitutions de compétences par les EPCI à fiscalité propre à leurs communes membres.

L'amendement COM-588 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-589** supprime la catégorie des compétences optionnelles dans les communautés de communes et d'agglomération.

L'amendement COM-589 est adopté.

Article 5

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-590** supprime le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération. Nous réexprimons là une position mainte fois affirmée par le Sénat : le transfert obligatoire n'est pas pertinent dans tous les territoires.

Les amendements identiques COM-590, COM-227 rectifié, COM-442 rectifié, COM-415 rectifié, COM-185 rectifié bis et COM-394 rectifié ter sont adoptés.

Les amendements COM-322, COM-530, COM-593 rectifié bis, COM-473, COM-474 et COM-247, les amendements identiques COM-355, COM-577 et COM-400, les amendements identiques COM-356 et COM-401, les amendements identiques COM-359 et COM-404, les amendements identiques COM-357 et COM-402, les amendements COM-305, COM-346, COM-182, COM-411, COM-516, COM-463 rectifié ter, COM-105, COM-18 et COM-347, et les amendements identiques COM-351 et COM-381 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 5

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-358** et **COM-403** sont satisfaits. Avis défavorable.

Les amendements COM-358 et COM-403 ne sont pas adoptés.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-286** rectifié répond à un problème spécifique. La Ville de Paris dispose d'un réseau d'eau non potable distinct, c'est l'une des singularités de cette collectivité. Dans un rapport de juin 2017 sur le budget annexe de l'eau de la Ville de Paris, la Cour des comptes avait remis en cause cette imputation, demandant que chacun des services de la ville prenne en charge cette eau sur son budget propre. L'amendement de nos collègues socialistes fusionnerait les compétences des communes en matière d'eau potable et d'eau non potable, afin de permettre l'imputation des budgets d'eau non potable sur les budgets d'eau potable, et donc le financement de l'eau non potable par la redevance sur l'eau potable. Or les exigences, notamment en matière de qualité de l'eau, diffèrent fortement pour ce qui est de l'eau potable et de l'eau non potable. Nous avons débattu de ce sujet à plusieurs reprises lors du transfert obligatoire des compétences eau et assainissement...

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Mes compétences relatives à l'eau sont moins importantes que celles du rapporteur, mais il s'agit là de financement. La Ville de Paris ne dispose pas de budget spécifique pour entretenir son réseau d'eau non potable. Il faudrait financer, sur un seul et même budget, les deux types de réseau et non mélanger les deux réseaux. Nous n'avons pas été suffisamment clairs, reparlons-en d'ici la séance publique, sinon nous resterons sur un malentendu.

M. Philippe Bas, président. – Tout à fait. Nous établissons aujourd'hui le texte de la commission pour l'examen en séance publique, cela n'empêche pas le débat de se poursuivre.

L'amendement COM-286 rectifié n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement **COM-288** rectifié. Nous voulons approfondir le sujet, et ces dispositions ont déjà été adoptées dans le cadre du projet de loi Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan).

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Oui, elles ont été adoptées par le Sénat, mais elles ont été supprimées lors de la commission mixte paritaire... Le Sénat avait été particulièrement clairvoyant, reprenons donc ces dispositions !

M. Philippe Bas, président. – Est-ce vrai ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Oui, mais je propose que nous en reparlions avant la séance publique.

L'amendement COM-288 rectifié n'est pas adopté.

Article 6

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-323** supprime la compétence obligatoire des EPCI en matière de promotion du tourisme. Avis défavorable : ne touchons pas aux compétences obligatoires.

L'amendement COM-323 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-591** étend la possibilité de reprendre ou de conserver la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » aux communes classées station de tourisme appartenant à une communauté urbaine ou à une métropole et organise la collaboration entre l'EPCI et la commune en matière de promotion du tourisme.

L'amendement COM-591 est adopté ; l'amendement COM-264, les amendements identiques COM-382 et COM-522, ainsi que les amendements COM-576, COM-171 rectifié et COM-203 deviennent sans objet.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-592** simplifie la procédure de classement en station de tourisme.

M. Philippe Bas, président. – C'est un amendement extrêmement utile.

L'amendement COM-592 est adopté ; l'amendement COM-574 devient sans objet.

L'amendement de coordination COM-593 est adopté.

Articles additionnels après l'article 6

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-19** de M. Grand est incompatible avec l'amendement des rapporteurs adopté à l'article 6. Avis défavorable.

L'amendement COM-19 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-537** est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Nathalie Delattre. – Je le conçois ; j'aurais essayé !

L'amendement COM-537 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 7

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-476** aurait un effet contraire à l'objectif poursuivi, puisque la compétence liée au plan local d'urbanisme demeurerait inscrite dans les compétences obligatoires de ces catégories d'EPCI. Serait cependant supprimée la possibilité, pour une minorité de communes, de s'opposer au transfert de ces compétences. Avis défavorable.

L'amendement COM-476 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques **COM-360** et **COM-405**, qui renforcent la prise en compte de l’avis des communes sur un plan de secteur.

Les amendements COM-360 et COM-405 ne sont pas adoptés.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement **COM-507**. Cette modification ne permettrait pas de dépasser les situations de blocage que l’on rencontre aujourd’hui, et auxquelles le projet de loi tente de répondre.

L’amendement COM-507 n’est pas adopté.

*L’amendement de clarification rédactionnelle **COM-594** est adopté.*

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L’amendement **COM-20** inclut les maires délégués dans la conférence intercommunale des maires se réunissant pour l’élaboration du plan local d’urbanisme intercommunal (PLUi). Avis défavorable : une commune nouvelle est une nouvelle commune.

L’amendement COM-20 n’est pas adopté.

Articles additionnels après l’article 7

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L’amendement **COM-595** autorise les communautés urbaines et les métropoles à déterminer l’intérêt communautaire de la voirie.

*L’amendement COM-595 est adopté ; l’amendement **COM-21** devient sans objet.*

Mme Catherine Di Folco. – La métropole de Lyon a un statut particulier ; est-elle concernée par ces dispositions ?

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Non, car nous nous serions heurtés à l’article 40 de la Constitution...

Avis défavorable aux amendements identiques **COM-136** rectifié *bis*, **COM-160** rectifié *bis* et **COM-188**, mais favorable aux amendements identiques **COM-138** rectifié, **COM-152** rectifié *bis* et **COM-189**. Il s’agit de reporter de trois ans le report du transfert de la voirie communale à la métropole d’Aix-Marseille-Provence.

Mme Sophie Joissains. – Je remercie nos rapporteurs, et notamment madame Françoise Gatel, qui a auditionné les présidents des conseils de territoire de la métropole d’Aix-Marseille-Provence. Les maires et les sénateurs des Bouches-du-Rhône, qui voient enfin la lumière au bout du tunnel, lui sont très reconnaissants...

*Les amendements **COM-136** rectifié *bis*, **COM-160** rectifié *bis* et **COM-188** ne sont pas adoptés.*

*Les amendements **COM-138** rectifié, **COM-152** rectifié *bis* et **COM-189** sont adoptés.*

L'amendement COM-329 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-452** et **COM-238** rétablissent la condition d'intérêt communautaire pour le transfert aux communautés de communes et d'agglomération de la compétence relative aux zones d'activité économique. Avis défavorable : le développement économique fait partie des compétences stratégiques et structurantes pour un territoire ; il relève du niveau intercommunal.

M. Jean-Pierre Sueur. – Absolument.

Les amendements COM-452 et COM-238 ne sont pas adoptés.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-477** prévoit le remboursement des frais d'instruction de plusieurs actes d'urbanisme. Si l'idée est intéressante, il n'est pas certain que l'exercice du pouvoir de police des sols soit assimilable à un service public administratif. Par ailleurs, l'institution de redevance pour service rendu relève du pouvoir réglementaire national ou local et non de la loi. D'ici la séance publique, nous pourrions réfléchir à l'institution d'un droit de timbre... Avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Les éventuels obstacles constitutionnels ont *a priori* été levés, mais nous pourrions reparler de cet amendement ultérieurement.

L'amendement COM-477 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-543** réduit de 100 à 75 communes le seuil à compter duquel il est possible, dans un grand EPCI, de réaliser plusieurs PLU. Avis favorable.

L'amendement COM-543 est adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement **COM-569** relatif à la procédure d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT). Il paraît difficile de modifier la procédure d'élaboration du SCOT. Si l'on ne peut que souscrire à l'objectif, le législateur s'est dessaisi de sa compétence au profit du Gouvernement. Une ordonnance doit être publiée avant juin 2020, pour une entrée en vigueur en 2021.

M. Philippe Bas, président. – Nous aurions habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour une durée de deux ans ? Je n'ai jamais vu cela...

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – C'est possible...

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il n'y a pas de délai maximal ?

M. Philippe Bas, président. – Soyons vigilants à l'avenir. Cela me paraît surprenant...

L'amendement COM-569 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-307** modifie les conditions de majorité pour la détermination de l'intérêt communautaire ou métropolitain. Avis favorable. Cet amendement reprend une disposition adoptée par le Sénat en 2016, dans le cadre d'une proposition de loi dont Jacqueline Gourault et Mathieu Darnaud étaient cosignataires et Catherine Di Folco rapporteur.

L'amendement COM-307 est adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-337** prévoit la possibilité, pour une métropole, de se retirer d'un syndicat d'électricité. Avis défavorable. Préservons la nécessaire solidarité entre territoires ruraux et urbains.

M. Henri Leroy. – Très bien !

L'amendement COM-337 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Même avis pour l'amendement **COM-336**.

L'amendement COM-336 n'est pas adopté.

Article 8

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-383** supprime le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI). Le mieux est l'ennemi du bien. Le Gouvernement propose de mettre fin à l'obligation de révision du SDCI, mais souhaite le conserver. Le schéma détermine le champ de l'obligation de consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI). Avis défavorable.

L'amendement COM-383 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-523.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-166** supprime l'objectif légal de réduction du nombre de syndicats de communes ou de syndicats mixtes. Cela correspond à une préconisation du rapport Darnaud sur la revitalisation de l'échelon communal. Avis favorable, même si la mesure n'aura plus qu'une portée réduite en raison de la suppression de la révision sexennale obligatoire du SDCI.

L'amendement COM-166 est adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-249** prévoit que le SDCI peut être révisé à la demande de la CDCI. L'idée est judicieuse, mais doit être approfondie d'ici la séance publique : la CDCI n'a pas le pouvoir de se réunir de sa propre initiative, elle est convoquée par le préfet ; et selon la rédaction proposée, le préfet ne serait pas obligé de donner suite à la demande de la CDCI.

L'amendement COM-249 n'est pas adopté.

Article 9

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-324** étend la procédure de retrait dérogatoire aux communautés urbaines et aux métropoles. Je n'aurais pas été hostile à l'extension de la procédure de droit commun, mais on nous propose ici de commencer par la procédure dérogatoire. Avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Nous sommes donc ouverts à la réflexion.

L'amendement COM-324 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-190** est de même esprit. Avis défavorable.

L'amendement COM-190 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-314** durcit les conditions du retrait d'une commune membre d'une communauté d'agglomération. Quel est l'intérêt d'une procédure dérogatoire si elle est presque aussi stricte que la procédure de droit commun ? J'émetts un avis défavorable.

L'amendement COM-314 n'est pas adopté.

*L'amendement rédactionnel **COM-596** est adopté.*

*L'amendement de coordination **COM-25** est adopté ; l'amendement **COM-24** devient sans objet.*

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-202** de Michel Raison prévoit de créer une procédure de retrait dérogatoire pour les communes stations classées de tourisme qui sont membres d'une communauté de communes. Je ne souhaite pas que nous multiplions les cas particuliers, c'est pourquoi mon avis sera défavorable.

L'amendement COM-202 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 9

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-547** prévoit une dérogation au seuil de population exigé pour la création d'une communauté urbaine. Je suggère de ne pas toucher aux catégories d'EPCI à fiscalité propre. Avis défavorable.

L'amendement COM-547 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement **COM-113**.

L'amendement COM-113 n'est pas adopté.

Article 10

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avec son amendement **COM-191**, Mme Sophie Primas propose d'étendre la nouvelle procédure de partage aux communautés urbaines. Les communautés urbaines et les métropoles sont des communautés extrêmement intégrées, je suis défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-191 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Mon avis est défavorable à l'amendement **COM-250**. Conservons de la souplesse et de l'agilité !

M. Éric Kerrouche. – C'est le risque que vous aimez, c'est différent !

L'amendement COM-250 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – J'émetts un avis également défavorable à l'amendement **COM-251**, qui vise à subordonner le partage d'une communauté de communes et d'agglomération à l'accord du conseil communautaire.

L'amendement COM-251 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Mon avis est défavorable à l'amendement **COM-325** relatif aux conditions du partage.

L'amendement COM-325 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Vos rapporteurs vous proposent l'amendement **COM-597** pour préciser que, si le périmètre des EPCI à fiscalité propre issus du partage d'une communauté de communes ou d'agglomération existante doit « respecter » les seuils de populations, il devra seulement « prendre en compte » les autres orientations définies par le code général des collectivités territoriales en matière intercommunale.

L'amendement COM-597 est adopté.

Article 11

L'amendement COM-598 est adopté ; les amendements COM-26 et COM-252 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 11

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Mon avis est défavorable à l'amendement **COM-143**.

L'amendement COM-143 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements **COM-408**, **COM-200** rectifié et **COM-219** rectifié visent à assouplir les modalités de désignation des représentants des communes et EPCI au sein des syndicats. En effet, ces syndicats sont souvent des instances où se traitent des sujets techniques, qui peuvent intéresser des non-élus. Les amendements **COM-408** et **COM-219** rectifié ne concernent que les syndicats mixtes fermés, alors que

l'amendement COM-200 rectifié ne concerne que les EPCI dans les syndicats mixtes fermés. Sous réserve de l'adoption de nos sous-amendements COM-644, COM-645 et COM-646, qui visent à rendre les trois amendements identiques, je donnerai un avis favorable à l'adoption des trois amendements.

M. Alain Marc. – La loi prévoit que, après 2020, seuls des élus pourront représenter les communes et les EPCI dans les syndicats. Or, il y a une demande forte de la société civile de continuer à participer à ces instances.

M. Philippe Bas, président. – La loi NOTRe a prévu que, à compter de la prochaine mandature, donc après les élections de 2020, les communes ne pourront plus être représentées que par des élus. Les amendements que nous examinons proposent de pérenniser la faculté actuelle. Il ne s'agit pas d'ouvrir une brèche, seulement de maintenir une souplesse existante.

M. Jean-Pierre Sueur. – Jusqu'à présent, je m'étais abstenu d'intervenir au sujet de la loi NOTRe et des conditions de son adoption. Rappelez-vous : le Sénat avait souhaité arriver à un accord en commission mixte paritaire dans le but d'influer sur le texte final ; les discussions furent particulièrement difficile ; nous sommes arrivés à un compromis.

Mieux vaut que les représentants des communes et des EPCI soient des élus. Ils peuvent ainsi rendre compte devant le conseil municipal.

Les sous-amendements COM-644, COM-645 et COM-646 sont adoptés. Les amendements COM-408, COM-200 rectifié et COM-219 rectifié, ainsi modifiés, sont adoptés.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements identiques COM-416 et COM-443 visent à attribuer une mission prospective à la commission locale d'évaluation des charges transférées. L'amendement COM-532 vise le même objectif, mais dans une rédaction plus sobre : il a ma préférence. Sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement COM-635 destiné à clarifier le dispositif et à mieux l'intégrer dans le droit existant, je donne un avis favorable à l'amendement COM-532 et un avis défavorable aux amendements COM-416 et COM-443.

Les amendements COM-416 et COM-443 ne sont pas adoptés. Le sous-amendement COM-635 est adopté. L'amendement COM-532, ainsi modifié, est adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements identiques COM-444 rectifié et COM-230 rectifié prévoient de rééquilibrer le poids respectif des représentants des communes et des EPCI au sein de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI). C'est aussi l'objet des amendements COM-23 et COM-541. Je suis favorable aux amendements identiques COM-444 rectifié et COM-230 rectifié et défavorable aux amendements COM-23 et COM-541. L'amendement

COM-445 est relatif à la désignation des représentants des communes à la CDCI ; or rien n'empêche les associations de maires ruraux d'établir des listes ; mon avis est donc défavorable.

Les amendements identiques COM-444 rectifié et COM-230 rectifié sont adoptés ; les amendements COM-23 et COM-541 deviennent sans objet. L'amendement COM-445 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-161** rectifié *ter* tend à réputer complet le conseil municipal pour les communes de moins de 100 ou 500 habitants, respectivement à partir de cinq ou sept conseillers élus. C'est une question extrêmement importante et je suis favorable au fond du dispositif. Plusieurs problèmes juridiques se posent néanmoins. Je propose donc de retravailler cet amendement afin de l'améliorer d'ici la séance publique. Avis défavorable à ce stade.

Les amendements **COM-532** rectifié *bis*, **COM-556**, **COM-524**, **COM-220** rectifié et **COM-221** rectifié, en discussion commune avec l'amendement **COM-161** que je viens de présenter, étendent le scrutin de liste aux élections municipales. Je suis défavorable à ces cinq amendements.

M. Éric Kerrouche. – Pourquoi ces amendements sont-ils en discussion commune ? Cela n'a rien à voir !

Mme Laurence Harribey. – Absolument rien !

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Permettez-moi donc de vous apporter quelques précisions. L'amendement COM-352 rectifié *bis* étend le scrutin de liste à toutes les communes, tout en modifiant les règles de complétude dans les communes de moins de 1 000 habitants uniquement. L'amendement COM-556 étend également le scrutin de liste à l'ensemble des communes. L'amendement COM-524 étend lui aussi le scrutin de liste à toutes les communes, sans toutefois imposer de parité parfaite dans les communes de moins de 1 000 habitants, chaque liste devant respecter un quota minimal de 30 % de femmes. Les amendements COM-220 rectifié et COM-221 rectifié étendent le scrutin de liste aux communes, respectivement de plus de 200 ou 500 habitants. En tout état de cause, aucune de ces nouvelles règles ne s'appliquerait avant les élections municipales de 2026.

M. Alain Marc. – Les deux amendements que j'ai déposés avec mon collègue Dany Wattebled visent à prendre en compte la situation dans laquelle le maire sortant d'une petite commune risque de ne pas être réélu par le jeu du panachage. Par ailleurs, je ne comprends pas pourquoi nous ne pourrions pas légiférer pour 2026.

M. Philippe Bas, président. – Je comprends bien l'intérêt du scrutin de liste lorsque l'on est en présence de plusieurs listes qui permettent la confrontation des projets et des équipes. En revanche, dans les petites communes, où il est déjà difficile d'établir des listes complètes, l'instauration de listes bloquées serait un recul démocratique ! Il me semble que

l'inconvénient de votre dispositif dépasse largement son avantage. Conservons la liberté de choix des électeurs.

M. Éric Kerrouche. – Permettez-moi de vous remercier, monsieur le président, d'avoir défendu mon amendement, qui allie parité et listes incomplètes. Je propose également qu'il y ait moins de conseillers municipaux dans les communes les moins peuplées.

M. Philippe Bas, président. – Ce n'est pas votre amendement que j'ai défendu, mais la liberté de l'électeur !

Mme Catherine Troendlé. – Je suis en accord total avec l'argumentaire de notre président.

M. Alain Marc. – L'ensemble formé par ces deux amendements et d'autres amendements qui diminuent le nombre de conseillers municipaux par liste ne remet pas en cause la démocratie locale, au contraire !

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Le sujet est complexe et nous n'avons auditionné aucune association d'élus sur ce thème. Prenons le temps de la réflexion.

M. Philippe Bas, président. – J'ajoute que la proximité des élections municipales n'est pas favorable.

Les amendements COM-161 rectifié ter, COM-352 rectifié bis, COM-556, COM-524, COM-220 rectifié et COM-221 rectifié ne sont pas adoptés.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements **COM-396** et **COM-271** tendent à modifier les conditions dans lesquelles le conseil municipal est réputé complet pour l'élection du maire. Si je suis plutôt favorable à leur principe, ils soulèvent néanmoins des difficultés juridiques similaires à celles que nous avons rencontrées dans le cadre de l'examen de l'amendement **COM-161** rectifié ter. Je vous propose donc de reporter l'examen de cette question à nos travaux en séance, une fois que le cadre juridique et les éventuelles suites à donner à ce dispositif seront clarifiés. Avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Nous sommes dans une démarche d'ouverture.

Les amendements COM-396 et COM-271 ne sont pas adoptés.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements **COM-246** rectifié, **COM-326** et **COM-218** rectifié tendent à modifier le nombre de membres dans les conseils municipaux des petites communes, soit pour le réduire, soit pour le rehausser. Ils posent cependant des difficultés justifiant un avis défavorable de ma part.

Les amendements COM-246 rectifié, COM-326 et COM-218 rectifié ne sont pas adoptés.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avec son amendement **COM-559**, Mme Josiane Costes étend le fléchage pour la désignation des conseillers communautaires dans les communes de moins de 1 000 habitants. Mon avis est défavorable.

L'amendement COM-559 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Mon avis sera défavorable à l'amendement **COM-165**, qui supprime la déclaration de candidatures dans les communes de moins de 1 000 habitants.

L'amendement COM-165 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Mon avis sera également défavorable à l'amendement **COM-71**, aux deux amendements identiques **COM-557** et **COM-526**, ainsi qu'à l'amendement **COM-361** rectifié. On pourrait s'interroger sur la recevabilité de ces amendements relatifs à la parité parmi les adjoints au maire, au regard de leur lien très indirect avec le projet de loi. Je les ai néanmoins considérés comme recevables.

Sur le fond, je ne crois pas opportun de compliquer la formation des bureaux municipaux par des règles trop strictes, en particulier dans les communes de moins de 1 000 habitants. En outre, le Sénat a déjà rejeté à deux reprises l'idée de garantir la parité entre le maire et son premier adjoint, car nous rencontrons une difficulté constitutionnelle. Il s'agit en effet de deux élections distinctes : celle du maire et celle du premier adjoint. Enfin, permettez-moi de vous rappeler que, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, M. Patrick Kanner, alors ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, s'était opposé à une telle disposition, estimant qu'elle était insuffisamment robuste sur le plan juridique.

M. Éric Kerrouche. – Arrêtons de nous abriter derrière le droit pour ne rien faire ! Il faut une alternance homme-femme s'agissant des adjoints. Il serait ridicule de ne pas essayer.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Bravo !

Mme Catherine Troendlé. – Permettez-moi de partager mon expérience : j'étais maire et j'avais une première adjointe. Aurait-il fallu qu'elle ne le fût pas ?

M. Éric Kerrouche. – Vous êtes l'exception !

Mme Catherine Troendlé. – Absolument pas !

M. Éric Kerrouche. – Vous connaissez comme moi la proportion de femmes maires et présidentes d'EPCI.

Mme Françoise Gatel. – Il s'agit de deux élections différentes : le résultat de la première ne saurait prédéterminer celui de la seconde.

Les amendements COM-71, COM-557, COM-526 et COM-361 rectifié ne sont pas adoptés.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L’amendement **COM-362** rectifié tend à étendre à plusieurs exécutifs locaux les dispositions en matière de parité prévues notamment par l’amendement **COM-361** rectifié que nous venons de rejeter. Par cohérence, il appelle donc les mêmes commentaires : il est impossible d’admettre qu’une première élection, celle du président, lie le résultat d’une seconde, celle du vice-président. J’y suis donc défavorable.

L’amendement COM-362 rectifié n’est pas adopté.

*Les amendements **COM-92**, **COM-74** et **COM-93** ne sont pas adoptés.*

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L’amendement **COM-310** vise à dématérialiser l’envoi des convocations aux conseillers municipaux. La solution proposée me paraît intéressante, mais je doute de sa faisabilité technique, dans la mesure où tous les conseillers municipaux ne disposent pas d’un accès régulier à Internet ; j’y suis donc défavorable.

L’amendement COM-310 n’est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L’amendement **COM-44** tend à instituer un lien entre le retrait d’une délégation à un adjoint et la remise en cause du mandat du maire. J’y suis défavorable.

L’amendement COM-44 n’est pas adopté.

*Les amendements **COM-72**, **COM-73** et **COM-75** ne sont pas adoptés.*

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements **COM-205**, **COM-460** rectifié et **COM-540** tendent à prévoir l’organisation d’une consultation des électeurs des communes souhaitant fusionner au sein d’une commune nouvelle.

Je peux comprendre l’intention de nos collègues, mais une telle disposition ne me paraît pas nécessaire dans la mesure où des concertations existent déjà. Les électeurs sont par exemple consultés dans les cas où la création d’une commune nouvelle ne fait pas l’objet de délibérations concordantes des conseils municipaux concernés. Mon avis est donc défavorable.

Les amendements COM-205, COM-460 rectifié et COM-540 ne sont pas adoptés.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements **COM-178** rectifié *bis* et **COM-224** tendent à préciser que des communes souhaitant fusionner au sein d’une commune nouvelle sont tenues de consulter leurs comités techniques préalablement à la fusion.

C’est un sujet important et je partage pleinement l’intention de mes collègues sur ce sujet : le législateur doit faire en sorte que les communes nouvelles ne puissent être détricotées.

Néanmoins, la validation législative proposée dans la seconde partie de ces amendements présenterait un risque constitutionnel important. Nous

souhaitons en revanche inscrire dans la loi que les communes sont tenues de consulter ces comités. Il nous appartient donc de trouver une rédaction alternative d'ici à la séance ; pour l'heure, mon avis est défavorable.

Mme Catherine Di Folco. – La loi de transformation de la fonction publique prévoit la fusion des comités techniques et des CHSCT en comités sociaux territoriaux dès 2022. Il faudrait prendre cela en compte dans la rédaction alternative.

Les amendements COM-178 rectifié bis et COM-224 ne sont pas adoptés.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-168** rectifié vise à faciliter la fusion de communes appartenant à des départements différents. Cette question est difficile : une telle fusion requiert l'avis favorable des conseils départementaux concernés. En cas d'avis défavorable de l'un d'entre eux, il revient au législateur de trancher, ce qu'il n'a su faire dans certains cas. Pourtant, la création de ces communes nouvelles répond à des logiques de bassins de vie, qui ne recoupent qu'imparfaitement certaines frontières administratives. Cet amendement vise à offrir à l'État, *via* son pouvoir réglementaire, la possibilité de passer outre à un avis défavorable d'un conseil départemental. J'y suis favorable.

M. Alain Marc. – Une telle situation pourrait se poser entre l'Aveyron et le Cantal ; les communes de Saint-Santin, dans le premier département, et Saint-Santin-de-Maurs, dans le second, sont contiguës et pourraient fusionner. La situation serait-elle compliquée par le fait qu'il s'agit de deux régions ?

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Le problème reste le même. Certains EPCI s'étendent déjà sur trois départements et deux régions.

M. Loïc Hervé. – Merci pour votre soutien. Il s'agit d'éviter au législateur de devoir trancher, tel Salomon, des problèmes aussi épineux. Il faut sortir de la tutelle que représente le droit de veto actuel des départements sur ces communes. On rencontre de ce fait beaucoup de situations fâcheuses, comme à Seyssel, qui fait l'objet de l'amendement suivant.

L'amendement COM-168 rectifié est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L'objet de l'amendement **COM-167** rectifié me semble satisfait par l'adoption du précédent.

M. Loïc Hervé. – Si j'ai déposé celui-ci, c'est que M. le ministre chargé des collectivités territoriales avait pris l'engagement de faire l'inventaire des situations bloquées en la matière et d'en informer le Parlement. Il faudra obtenir de nouvelles assurances de sa part, pour que ces dossiers fassent l'objet d'un traitement bienveillant, diligent et intelligent.

M. Philippe Bas, président. – Nous plaiderons dans ce sens auprès du Gouvernement.

L'amendement COM-167 rectifié n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-484** vise à instaurer un droit d'option dans les communes nouvelles pour la définition de l'effectif du conseil municipal lors du premier renouvellement. Cela nous semble délicat pour bien des raisons pratiques et juridiques ; mon avis est donc défavorable.

Mme Nathalie Delattre. – Un amendement identique n'ayant pu être adopté lors de l'examen de la proposition de loi relative aux communes nouvelles, M. le président m'avait encouragée à le déposer sur ce texte-ci. Il vise à répondre à une vraie difficulté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Mme Canayer s'était alors efforcée de trouver des solutions pour autant de situations que possible. Quelques problèmes particuliers demeurent. Il s'agit de périodes transitoires : il nous paraît délicat de laisser un conseil municipal choisir le nombre de ses conseillers, ce qui serait fragile sur le plan constitutionnel ! Nous sommes néanmoins conscients que cette transition n'est pas toujours aisée.

M. Philippe Bas, président. – Mes encouragements n'ont pas eu les effets escomptés ! Je suis convaincu par les arguments de Mme le rapporteur.

L'amendement COM-484 n'est pas adopté.

*Les amendements **COM-63**, **COM-64**, **COM-149** et **COM-66** ne sont pas adoptés.*

Article additionnel avant l'article 12

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-248** est satisfait par le droit existant ; mon avis est donc défavorable.

L'amendement COM-248 n'est pas adopté.

Article 12

*L'amendement rédactionnel **COM-599** est adopté ; l'amendement **COM-164** devient sans objet.*

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'article 12 confère au maire le pouvoir de prononcer une astreinte journalière à l'encontre du propriétaire d'un établissement recevant du public qui ne se conformerait pas à un arrêté de fermeture. Notre amendement **COM-600** tend à articuler le montant de cette astreinte avec celui de l'amende pénale actuellement prévue dans le code de la construction et de l'habitation, afin de garantir la proportionnalité de cette mesure de police.

L'amendement COM-600 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre amendement **COM-601** vise à abaisser à 500 euros le montant maximal de cette astreinte journalière

lorsque sont concernés des immeubles qui ne sont pas à usage d'habitation, de manière à introduire une gradation dans les prérogatives de police.

L'amendement COM-601 est adopté.

Article additionnel après l'article 12

L'amendement COM-140 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 13

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-481 vise à renforcer les pouvoirs du maire en matière d'installation des débits de boissons. Malheureusement, sa rédaction tend à écraser le présent article 13 ; mon avis est donc défavorable.

L'amendement COM-481 n'est pas adopté.

L'amendement COM-509 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre amendement COM-603 vise à clarifier et préciser les conditions de transfert aux maires du pouvoir de fermeture des débits de boissons.

L'amendement COM-603 est adopté.

Notre amendement COM-602 ouvre la possibilité de déléguer aux maires le pouvoir de fermer des établissements diffusant de la musique.

L'amendement COM-602 est adopté.

L'amendement COM-27 de M. Grand codifie une disposition de la loi portant réforme de l'hôpital, ce qui est pertinent.

L'amendement COM-27 est adopté.

Article additionnel après l'article 13

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-289 vise à créer un registre départemental des certificats de collecte et de traitement des déchets. Je comprends mal pourquoi il a été déposé sur ce texte, alors que nous venons d'examiner le projet de loi relatif à l'économie circulaire, où il aurait mieux trouvé sa place. De surcroît, le dispositif qu'il tend à étendre peut encore évoluer, ce projet de loi n'ayant pas encore été définitivement adopté. Enfin, il n'y est pas précisé quelle autorité ou administration serait en charge de la tenue de ce registre. Mon avis est donc défavorable.

L'amendement COM-289 n'est pas adopté.

Article 14

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre amendement COM-605 vise à créer une procédure consistant à consigner la somme nécessaire à la mise en conformité des travaux en cause entre les mains d'un comptable public.

L'amendement COM-605 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-604 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre amendement COM-606 tend à compléter le dispositif de la mise en demeure.

L'amendement COM-606 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre amendement COM-607 comme l'amendement COM-281 de M. Kerrouche tendent à rehausser le plafond journalier de l'astreinte de manière à mieux appréhender la diversité des situations auxquelles les élus font face et à leur accorder une souplesse supplémentaire dans leurs moyens d'action lorsqu'ils sont confrontés à des infractions d'une particulière gravité.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement des rapporteurs vise à fixer ce plafond à 400 euros ; M. Kerrouche propose plutôt un plafond de 500 euros. Accepteriez-vous, monsieur le rapporteur, de vous rallier à cette seconde solution ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Volontiers !

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Quelle élégance !

Les amendements COM-607 rectifié et COM-281 rectifié sont adoptés.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre amendement COM-608 vise à préciser que le montant de l'astreinte doit être modulé en fonction de l'importance des mesures prescrites et des conséquences de la non-exécution de la mise en demeure.

L'amendement COM-608 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre amendement COM-609 vise à garantir la proportionnalité de l'astreinte en lui fixant un plafond.

L'amendement COM-609 est adopté.

Articles additionnels après l'article 14

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les amendements identiques COM-311 et COM-338 visent à prévoir un transfert obligatoire au président de l'EPCI du pouvoir de réglementer la collecte des déchets, sans possibilité pour les maires de s'y opposer. Mon avis est défavorable.

Les amendements COM-311 et COM-338 ne sont pas adoptés.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-339 vise à autoriser le transfert au président de l'EPCI du pouvoir de police spéciale des déchets, qui relève actuellement du maire en application des dispositions du code de l'environnement.

Un amendement identique a été adopté par le Sénat sur le projet de loi relatif à l'économie circulaire, examiné la semaine dernière. De manière à éviter tout recouvrement entre les deux textes, je suis défavorable à celui-ci.

L'amendement COM-339 n'est pas adopté.

Article 15

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-386** vise à élargir le champ de l'amende administrative et à prévoir une procédure d'astreinte et d'exécution d'office. Le maire dispose déjà de ces prérogatives en matière d'élagage et de dépôts sauvages.

L'amendement COM-386 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre amendement **COM-610** vise à assurer la constitutionnalité du dispositif juridique des amendes administratives introduit par l'article 15.

M. Philippe Bas, président. – La rédaction du Gouvernement posait effectivement un problème de concurrence entre une procédure de sanction pénale et une procédure de sanction administrative. Il fallait mettre de l'ordre dans tout cela ! Nos rapporteurs, dans leur grande sagacité, ont relevé ce problème constitutionnel et vous proposent ici de le résoudre.

L'amendement COM-610 est adopté ; l'amendement COM-555 devient sans objet.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-422** rectifié vise à ouvrir la procédure d'amende forfaitaire en cas d'outrages ou de violences commises à l'encontre d'un maire, ou en cas de destruction d'un bien public. Cette procédure n'est pas adaptée à ce type de délits, qui nécessitent souvent des actes d'enquête. Par ailleurs, elle serait contre-productive, puisqu'elle conduirait à exclure le prononcé d'une peine d'emprisonnement, ce qui ne semble pas souhaitable en cas d'agression d'un maire. J'y suis donc défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Les intentions des auteurs de cet amendement sont bonnes, mais nous y répondons autrement. Une simple amende forfaitaire paraît un peu maigre pour de telles infractions !

L'amendement COM-422 rectifié n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 15

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre amendement **COM-611** tend à renforcer les prérogatives dont dispose le maire à l'égard des véhicules hors d'usage, dont l'abandon sur la voie publique comme sur des terrains privés constitue, pour les communes, un véritable fléau, du point de vue de la sécurité et de la salubrité publiques.

M. Philippe Bas, président. – Cette mesure, elle aussi, permettra de renforcer l'autorité des maires et leurs moyens d'action.

L'amendement COM-611 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre amendement **COM-640** tend à consolider le régime des conventions de coordination des interventions des services de police municipale et des forces de sécurité nationale. Nous entendons ajouter à la liste de ses signataires le procureur de la République, afin de l'impliquer pleinement dans la définition des missions des agents de police municipale, notamment en matière de police judiciaire. Nous souhaitons aussi inscrire dans la loi l'obligation d'évaluation annuelle de la convention et compléter la liste des mentions devant figurer dans les conventions, afin d'inciter les communes et les forces de sécurité de l'État, sous l'égide des préfets, à engager une réflexion plus approfondie sur la place des services de police municipale.

M. Philippe Bas, président. – C'est un élément très important du plan d'action que nous proposons pour le renforcement de l'autorité des maires et de leur sécurité.

L'amendement COM-640 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre amendement **COM-641** se rattache lui aussi à ce plan d'action. Il prévoit que le maire soit systématiquement informé par le procureur de la République, et non plus simplement à sa demande, des suites judiciaires données aux infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune, mais aussi à étendre l'obligation d'information du maire aux suites judiciaires données aux infractions constatées par les agents de police municipale et signalées au parquet.

L'amendement COM-641 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Sur le modèle de ce qui est fait pour les débits de boissons, l'amendement **COM-30** vise à autoriser le transfert au maire des pouvoirs de police actuellement dévolus au préfet en matière de lutte contre les logements insalubres. Il ne procède toutefois qu'à un transfert partiel des prérogatives que détient le préfet dans ce domaine. Avis défavorable : il apparaît préférable de maintenir une unité dans l'exercice des pouvoirs de police.

L'amendement COM-30 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Le maire, en tant qu'officier de police judiciaire, peut d'ores et déjà requérir le concours de la force publique, aux termes de l'article 17 du code de procédure pénale. Il n'apparaît donc ni nécessaire ni souhaitable de donner un autre fondement juridique à cette prérogative. Avis défavorable à l'amendement **COM-186**.

L'amendement COM-186 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Trois amendements tendent à réduire la durée d'exécution des arrêtés de mise en conformité pris par le maire ou le préfet en matière de publicité et d'affichage. Les amendements **COM-29** rectifié et **COM-384** réduisent la durée de 15 jours à 48 heures. L'amendement **COM-519** propose de l'abaisser à 5 jours.

La mesure de mise en demeure, comme toute mesure de police, doit être proportionnée à l'atteinte portée à l'ordre public. En l'espèce, il apparaît nécessaire de prévoir une durée suffisante pour permettre une mise en conformité et garantir le respect du principe du contradictoire, ce que ne permettraient pas les délais proposés par les trois amendements. Avis défavorable.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il s'agit d'affichage sauvage. Pourquoi attendre quinze jours ? D'ici là, l'objet de l'affichage aura disparu ! L'affichage sauvage dégrade les villes et coûte très cher. Il faut agir.

Mme Catherine Troendlé. – Absolument !

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Le maire dispose déjà d'un pouvoir d'exécution d'office. Si l'on modifie les délais pour ce délit, on crée une distorsion avec d'autres procédures.

Mme Catherine Troendlé. – Malgré tout, un délai de cinq jours semble raisonnable.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L'affichage sauvage n'est pas un trouble à l'ordre public. L'exécution d'office implique une prise en charge par la ville. Cela coûte une fortune ! Le délai de quinze jours est excessif.

M. Philippe Bas, président. – Mais inversement, un délai de 48 heures risque de ne pas laisser le temps au contrevenant de se mettre en conformité. La personne peut être de bonne foi.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Pour procéder à une exécution d'office, il faut notifier au préalable l'arrêté. Nous proposons aussi une amende civile.

M. Philippe Bas, président. – Vous avez raison, le nettoyage ne devrait pas être à la charge de la commune. Toutefois, il convient de prévoir un délai suffisant pour garantir la possibilité d'une procédure contradictoire en cas de conflit. Je propose que l'on prenne le temps de la réflexion et que l'on débattenne à nouveau de ce sujet en séance publique.

Les amendements COM-291 rectifié, COM-384 et COM-519 ne sont pas adoptés.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les amendements **COM-290** rectifié, **COM-350**, **COM-520** et **COM-385** visent à renforcer le caractère dissuasif des sanctions encourues en cas de publicité sauvage, en autorisant le juge civil à prononcer une amende civile à la demande la commune. L'idée n'est pas inintéressante, mais cette proposition est innovante d'un point de

vue juridique : la répression d'une faute est, en l'état de notre droit, quasi exclusivement réservée à la matière pénale. C'est pourquoi le recours à la procédure de l'amende civile est aujourd'hui limité à certains contentieux dans lesquels les fautes commises sont très lucratives, principalement en matière de pratiques restrictives de concurrence et d'atteinte au droit de la propriété incorporelle. Son extension devrait être à l'ordre du jour de la réforme annoncée de la responsabilité civile, mais il ne paraît pas souhaitable de l'étendre au cas par cas sans vision d'ensemble. Rappelons par ailleurs que le maire dispose déjà du pouvoir de faire procéder d'office à la suppression immédiate de la publicité litigieuse aux frais de la personne ayant fait apposer la publicité. Avis défavorable.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – La seule option qui existe aujourd'hui, c'est de lancer une poursuite pénale. Mais les parquets sont débordés. Nous proposons un mécanisme civil plus efficace.

M. Alain Marc. – Ma question concerne le marquage au sol. À l'occasion d'événements sportifs, comme le Tour de France par exemple, ou de manifestations diverses, les routes départementales dans les communes sont souvent marquées d'inscriptions ou de slogans. Qui est compétent : le département, qui est propriétaire des routes, ou la commune ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Dans la mesure où il s'agit d'une atteinte au domaine public, c'est, me semble-t-il, le propriétaire qui est compétent et donc, en l'espèce, le département.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – La question est intéressante. La commune qui retire une affiche sur un mur n'agit pas en tant que propriétaire du mur. Le pouvoir d'agir n'est pas fondé sur la propriété.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je veux bien revenir sur la question de l'affichage sauvage, mais il faudra veiller à harmoniser les procédures avec d'autres dispositifs, comme l'égavage ou la lutte contre les décharges sauvages par exemple. On supprime le principe du contradictoire qui est garanti par notre Constitution.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Encore une fois, nous ne proposons pas de suspendre le contradictoire, mais de réduire les délais. Il existe des procédures efficaces qui respectent le contradictoire avec des délais réduits.

M. Philippe Bas, président. – Comme précédemment, je propose que l'on prenne le temps de la réflexion et que l'on débattenne à nouveau de ce sujet en séance publique.

Les amendements COM-290 rectifié, COM-350, COM-520 et COM-385 ne sont pas adoptés.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. - Avis défavorable à l'amendement **COM-175**, qui vise à lutter contre l'affichage sauvage en matière électorale. Ce sujet relève des propositions de loi électorales de M. Richard. L'Assemblée nationale a d'ailleurs conservé une partie du dispositif de M. Reichardt en prévoyant la dépose d'office des affiches.

L'imputation du nettoyage sur les comptes de campagne du candidat est plus délicate, notamment lorsque l'affichage sauvage résulte de l'action isolée d'un militant, voire d'un adversaire !

L'amendement COM-175 n'est pas adopté.

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente.-

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. - Avis défavorable à l'amendement **COM-112**.

L'amendement COM-112 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-114 et COM-409.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. - L'amendement **COM-29** vise à autoriser l'expérimentation de dispositifs de « vigilance citoyenne », sur le modèle de l'application « Reporty » testée par la ville de Nice en 2018. Dans son avis sur le dispositif, la CNIL avait pointé, d'une part, l'existence de « risques élevés de surveillance des personnes (signalant les infractions) et d'atteinte à la vie privée » et, d'autre part, un risque réel de disproportion du dispositif compte tenu du champ très large des infractions concernées.

Au vu de ces risques, l'amendement proposé ne nous paraît pas apporter de garanties suffisantes pour garantir le respect de la vie privée et la sécurité des personnes. Aucune précision n'est par exemple apportée sur la durée de conservation des données transmises ou sur les conditions d'accès à ces données.

L'amendement COM-29 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. - L'amendement **COM-308** apporte une précision utile en prévoyant qu'une commune pourra mettre des agents de police municipale à disposition d'un EPCI par convention.

L'amendement COM-308 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. - Notre amendement **COM-639** concerne la mutualisation des polices municipales au niveau de l'intercommunalité.

L'amendement COM-639 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. - Nous partageons l'objectif poursuivi par les trois amendements identiques **COM-312**, **COM-340** et **COM-548**, qui visent à faciliter le recrutement d'agents de police au niveau intercommunal. La mutualisation des polices municipales fait partie des

principales revendications formulées par les maires dans le cadre de la consultation lancée par le Sénat.

Toutefois, il nous apparaît que le dispositif proposé ne correspond pas à l'objectif poursuivi par ses auteurs. L'article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure visé ici interdit bien à des communes de mutualiser des agents de police lorsqu'elles sont membres d'un EPCI ayant constitué une police intercommunale. Cette interdiction se comprend : il s'agit de favoriser la mutualisation au niveau de l'intercommunalité et de ne réserver la mutualisation par convention entre communes que lorsqu'il ne peut être procédé à une mutualisation intercommunale. Il nous apparaît peu opportun de revenir sur cette interdiction, car nous ouvririons la porte à un enchevêtrement des services de police. Avis défavorable.

Les amendements COM-312, COM-340 et COM-548 ne sont pas adoptés.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement **COM-222**, qui facilite la mutualisation des gardes champêtres.

L'amendement COM-222 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-294** rectifié *bis* vise à ouvrir la possibilité, dans la loi, de créer une police municipale à Paris. Nous en avons déjà discuté dans la loi relative au statut de Paris. Sur le principe, la création d'une police municipale à Paris va, nous semble-t-il, dans le bon sens. Nous l'avons d'ailleurs souligné, à l'époque, contre l'avis assez ferme de la maire de Paris. L'évolution du risque sécuritaire et la prégnance de la menace terroriste nécessitent en effet que les forces de sécurité non étatiques montent en puissance, à Paris peut-être plus qu'ailleurs.

Toutefois, le régime juridique proposé par nos collègues socialistes ne nous paraît pas aboutir à un équilibre satisfaisant. Il prévoit que les statuts des agents de police municipale à Paris continueraient d'être définis par le Conseil de Paris. Or, l'alignement des missions des agents de la Ville de Paris sur celles des agents de police municipale ne saurait se faire sans un alignement des conditions de recrutement et de formation de ces agents. C'est pourquoi, par exception aux règles applicables à la fonction publique parisienne, nous estimons indispensable que le statut de ces agents soit défini par décret en Conseil d'État. J'ajoute que le Gouvernement nous invite à insérer cette disposition dans le futur texte de M. Castaner. En attendant, avis défavorable.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous avons aussi abordé ce sujet dans le projet de loi de transformation de la fonction publique.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il existe déjà une police municipale à Paris, mais ses agents n'ont pas la compétence générale qu'ont les agents des polices municipales de droit commun. Nous voulons juste que les policiers parisiens aient les mêmes pouvoirs que leurs collègues de

n'importe quelle autre ville. Lorsque nous avons examiné la loi sur la transformation de la fonction publique, on avait déjà déposé cet amendement, mais on nous avait expliqué qu'il fallait mieux en discuter dans ce texte. Aujourd'hui, on nous dit d'attendre la loi Castaner... J'ai le sentiment que l'État voudrait en fait avoir la main sur le statut des agents.

Nous avons travaillé avec les rapporteurs qui ont témoigné de leur intérêt pour ce sujet. Il est regrettable que nous ne parvenions pas à trouver une solution. Chacun souhaite que Paris possède une police municipale de plein exercice. La police nationale est accaparée par la lutte contre le terrorisme et le maintien de l'ordre chaque samedi en marge des manifestations des gilets jaunes. Les Parisiens ont besoin d'une police municipale.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je soutiens les propos de Mme de La Gontrie qui s'exprime avec beaucoup de modération. J'ai le sentiment que si nous n'adoptons pas cet amendement, d'aucuns seront tentés d'y voir une manœuvre dictée par l'approche des élections et visant à empêcher la maire de se doter d'une police municipale. On nous objecte à nouveau qu'il ne s'agit pas du bon véhicule législatif. Je crains qu'il ne s'agisse d'un prétexte dissimulant des arrière-pensées électorales ou politiciennes. Pourquoi ne pas appliquer simplement le droit commun ? Espérons que nul ne fera le reproche à notre commission de faire de la politique politicienne ! Votons !

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je ne ferai pas de commentaire. Nous pourrions aisément rappeler les débats que nous avons eus à l'origine sur cette question. Mme de La Gontrie a reconnu elle-même notre intérêt pour le sujet. Il sera difficile au Gouvernement d'évacuer cette question lors de l'examen du prochain texte qui visera expressément les polices municipales.

M. Jean-Pierre Sueur. – Quand l'examinerons-nous ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Il faut poser la question au ministre de l'intérieur.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Après les municipales...

L'amendement COM-294 rectifié bis n'est pas adopté.

*L'amendement **COM-553** est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

- Présidence de M. Philippe Bas, président.-

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Le sujet de la location de résidences principales ou meublées touristiques abordé par l'amendement **COM-292** rectifié *bis* n'est pas circonscrit à Paris et se pose avec autant d'intensité dans les territoires ruraux ayant une vocation touristique.

La législation est complexe sur le sujet. La récente loi Élan a permis d'atteindre un équilibre entre le droit de la propriété et la lutte contre les

pénuries de logements, en durcissant les règles applicables. Tous les décrets d'application n'ont pas encore été pris. Il semble trop tôt pour modifier le dispositif.

En outre, un abaissement du seuil de location de sa résidence principale pourrait porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété sans pour autant que cet abaissement ait un impact significatif sur la pénurie de logements. Le risque de censure du Conseil constitutionnel n'est donc pas à exclure.

Avis défavorable à l'amendement **COM-292** rectifié *bis*, même si je comprends les motivations de ses auteurs.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Cet amendement ne concerne pas que Paris. Je connais mieux la situation de la capitale : des dizaines de milliers de nuitées sont détournées de leur objet. Le montant des loyers grimpe et les hôtels pâtissent de cette concurrence.

Il ne s'agit pas d'empêcher totalement le recours aux plateformes de location comme Airbnb. Toutes les grandes villes, toutes les villes touristiques et les territoires ruraux à vocation touristique sont concernés. En Corse, les gens n'arrivent plus à se loger facilement. La loi Élan a retenu un plafond de 120 jours et une obligation d'immatriculation dans les villes de plus de 200 000 habitants. La belle affaire ! Un loueur sur deux ne s'immatricule pas et l'État n'est pas en mesure d'effectuer les contrôles nécessaires.

Si nous n'abaïssons pas drastiquement ce plafond, rien ne changera. Il ne s'agit pas de personnes louant leur appartement de manière ponctuelle pour l'été : 120 jours, c'est quatre mois ! Le secteur du tourisme et l'accessibilité à la location sont menacés : n'écartons pas ce problème d'un revers de main.

M. Éric Kerrouche. – Il s'agit d'un problème global en France, pays touristique par excellence. D'ailleurs, de nombreux autres pays se ferment de plus en plus à ces plateformes.

Élu d'une zone littorale, je peux confirmer que ce problème dépasse le temps de l'été. Les maisons particulières se vident et d'autres se remplissent. Les gens intègrent même cette location dans leurs plans de financement. En outre, on commence seulement à en mesurer les effets perturbants sur le système de logement.

M. le rapporteur nous dit que l'adoption de cet amendement entraînerait peut-être une atteinte au droit de propriété... Laissons le Conseil constitutionnel nous le dire. Cet excès nuit non seulement aux Français, mais aussi aux touristes.

Mme Nathalie Delattre. – Nous menons un véritable combat à Bordeaux et dans la métropole. Les « gilets jaunes » ont pointé la

problématique du logement. Les dispositions de cet amendement nous conviennent.

M. Jacques Bigot. – Nous avons un débat similaire au sein du conseil de la métropole de Strasbourg. Les appartements neufs vendus par les promoteurs ne sont plus loués à des habitants, mais mis en location sur ces plateformes. On construit donc sans apporter aucune réponse aux besoins de logements.

M. Philippe Bas, président. – Dans un univers simple, il suffirait de poser de telles règles pour résoudre miraculeusement de tels problèmes.

Or nous connaissons aussi les ravages de l'économie administrée en matière de logement. Un peu de circonspection ne nuit pas avant de se prononcer sur ce type d'amendement qui suscite une réaction immédiate de sympathie.

À supposer même qu'il soit adopté, cet amendement ne réglerait probablement pas le problème. La question de constitutionnalité soulevée par nos rapporteurs est tout sauf négligeable. Nous savons comment l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen doit être appliqué. L'impuissance absolue, c'est prendre une disposition législative inapplicable qui ne donne pas de résultat.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne partage pas votre circonspection, monsieur le président.

À certains moments, il faut donner des coups de boutoir pour avancer. Nous sommes devant un phénomène ravageur. Des villes comme Berlin interdisent les plateformes de location telles que Airbnb. À Paris, par exemple, 90 % des logements de l'Île-Saint-Louis se sont transformés en pseudo-hôtels. Des quartiers entiers des villes touristiques se vident de leur population.

Je vais demander un vote en faisant appel à nos collègues. Cette situation nous concerne tous. Nous sommes face à un excès évident. L'adoption de cette disposition par le Sénat contribuerait à faire évoluer les choses.

M. Jacques Bigot. – Je ne suis pas convaincu non plus que l'adoption de cet amendement suffirait à régler ces problèmes. Toutefois, l'idée de permettre aux collectivités locales de fixer des seuils en fonction de la situation dans leur territoire est intéressante, surtout dans un texte prônant engagement et proximité. Certaines personnes louent leurs biens comme des hôteliers, car ils gagneraient moins d'argent avec des locataires à l'année.

M. François Bonhomme. – Beaucoup de familles ont déserté les centres-villes du fait de cet effet d'éviction. Nous avons voté l'année dernière ce fameux plafond de 120 jours. Nous discuterons certainement en loi de finances des effets de cette disposition.

Les services de la ville doivent contrôler le respect de cette règle et sanctionner les contrevenants. On peut limiter à 30 ou 20 jours, la difficulté restera la même : que faire contre le contournement des règles. La ville de Paris semble assez impuissante, malgré les intentions qu'elle affiche haut et fort. Elle ne doit pas s'exonérer de ses responsabilités.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous sommes à peu près tous d'accord.

Le président Jean-Pierre Sueur, toujours très attentif au travail du Parlement, n'ignore pas que les décrets de la loi Élan ne sont toujours pas applicables, ce qui pose un véritable problème, notamment en termes d'identification des loueurs et de collecte de la taxe de séjour.

Il me semble nécessaire d'évaluer d'abord l'impact des dispositions de la loi Élan. À partir de là, nous pourrions peut-être revenir sur le dispositif de manière plus cohérente.

Si chaque territoire impose son propre plafond, nous ferons face à d'autres problèmes, surtout si l'on veut responsabiliser les plateformes.

L'amendement COM-292 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-293** rectifié vise à permettre aux conseils municipaux de déterminer eux-mêmes le montant des amendes forfaitaires de quatrième classe.

Les dispositions de cet amendement sont contraires au principe de légalité des délits et des peines qui réserve à la loi et au règlement la définition des sanctions de nature pénale. Par ailleurs, l'adoption de cet amendement introduirait dans la loi des dispositions relatives aux contraventions, lesquelles relèvent du domaine réglementaire.

Avis défavorable à cet amendement susceptible par ailleurs d'être déclaré irrecevable en application de l'article 41 de la Constitution.

L'amendement COM-293 rectifié n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous ne sommes pas favorables à la multiplication des demandes de rapport au Parlement, qui ne constituent pas la voie la plus efficace du contrôle parlementaire.

*L'amendement **COM-295** rectifié n'est pas adopté.*

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-116** rectifié *bis* vise à conférer au président d'une collectivité la possibilité de saisir le juge administratif en cas d'atteinte à l'intégrité de son domaine public fluvial.

En l'état du droit, il appartient au préfet de saisir le juge administratif pour les contraventions de grande voirie et ce, quelle que soit l'autorité propriétaire du domaine public concerné.

Les seules exceptions portent sur certains éléments des domaines publics spécifiques dont la gestion est confiée à des établissements publics – je pense notamment à Voies navigables de France. Il nous apparaît préférable de ne pas éclater la compétence de saisine du juge et de conserver une unique autorité de saisine : avis défavorable.

Mme Catherine Troendlé. – Pourquoi ne pas étendre au domaine public fluvial ce qui existe déjà pour les ports maritimes ?

M. Philippe Bas, président. – On peut toujours créer une exception, mais l'éclatement de la saisine du juge administratif risque de multiplier les contentieux, ce que notre rapporteur souhaite éviter.

La collectivité peut toujours demander au préfet, gardien de l'exécution des lois, de saisir le juge.

J'ajouterai enfin que la collectivité n'est pas sans moyens et peut toujours saisir le juge administratif pour faire cesser les atteintes au domaine public. Mais il s'agit d'une autre procédure.

L'amendement COM-116 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-117** rectifié *bis* vise à attribuer au président du conseil départemental un pouvoir de police générale sur le réseau routier départemental hors agglomération.

Celui-ci dispose d'ores et déjà de prérogatives importantes sur les routes relevant de sa compétence, lui permettant de réglementer la circulation et d'assurer la sécurité des usagers. Il n'apparaît en revanche pas souhaitable d'aller au-delà en lui conférant des prérogatives générales en matière d'ordre public, au même titre que le maire ou le préfet : avis défavorable.

L'amendement COM-117 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Même avis pour les mêmes raisons sur l'amendement **COM-119** rectifié *bis*.

L'amendement COM-119 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-391** de notre président ouvre la voie à l'établissement public du Mont-Saint-Michel, dont la création relève du pouvoir règlementaire. Il s'agit notamment de transférer certains pouvoirs de police au futur directeur général de l'établissement public.

Avis favorable à cet amendement, qui met en œuvre plusieurs engagements de l'État.

L'amendement COM-391 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement **COM-479**, qui tend à ce que la notification des mesures

d'urgence prises par le maire pour troubles mentaux manifestes ne comporte pas son nom ou celui de l'adjoint à l'origine de l'acte.

Par principe, l'anonymisation porte une atteinte profonde au principe du contradictoire puisque ces mesures provisoires sont une atteinte grave aux libertés individuelles de celui qu'elles visent.

Un constat relativement similaire avait poussé la commission des lois à réécrire récemment la proposition de loi déposée par le président Kanner relative à l'anonymisation du dépôt de plainte des sapeurs-pompiers.

L'amendement COM-479 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-480** tend à subordonner l'octroi d'une autorisation de défrichage au recueil de l'avis simple du maire.

Si je comprends l'intention des auteurs de l'amendement, une procédure d'avis simple, qui ne lierait pas la compétence du préfet, ne semble pas de nature à apporter un pouvoir significatif au maire et n'ajouterait rien au droit d'information dont dispose déjà le maire : avis défavorable.

Mme Nathalie Delattre. – Les maires n'ont souvent connaissance du permis de défricher délivré par le préfet qu'au moment où ils doivent l'afficher. C'est un vrai problème, surtout quand le maire ne souhaite pas que la zone concernée soit défrichée.

L'amendement COM-480 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-497** tend à autoriser l'accès du maire et de la direction générale des finances publiques au système d'immatriculation des véhicules.

Sur le fond, l'objectif poursuivi nous semble déjà satisfait par le droit existant. Les dispositions du code de la route prévoient en effet un accès direct des maires à ce fichier en matière de stationnement de véhicules sur la voie publique et aux agents de police municipale désignés à cet effet aux fins d'identifier les auteurs d'une infraction, ainsi qu'aux agents de l'administration des finances publiques.

L'amendement COM-497 n'est pas adopté.

Articles additionnels avant l'article 16

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les amendements **COM-139**, **COM-141** et **COM-142** ne présentent aucun lien, même indirect, avec le texte et sont donc irrecevables.

Les amendements COM-139, COM-141 et COM-142 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution..

Article 16

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Notre amendement **COM-612** tend à étendre à la métropole de Lyon et aux communes situées sur son territoire les assouplissements prévus par l'article 16 du projet de loi en matière d'aide des EPCI aux groupements de commandes constitués par leurs communes membres.

L'amendement COM-612 est adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-369** porte sur un sujet qui me tient à cœur, bien que je sois amenée à émettre un avis défavorable. Il s'agit de réguler, par la création d'une charte, l'ouverture des commerces le dimanche et les jours fériés à l'échelle d'un EPCI.

J'avais moi-même défendu en séance un amendement à la loi PACTE permettant de ne pas imposer la fermeture le dimanche aux petits commerces sans l'accord du maire. Il n'avait pu prospérer à l'Assemblée nationale. L'esprit est là, mais le Saint-Esprit ne l'est pas, car cet amendement pose un réel problème constitutionnel.

L'amendement COM-369 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement **COM-370** rectifié *bis*, qui porte sur les conditions de mise en commun de services au sein d'un syndicat mixte.

L'amendement COM-370 rectifié bis est adopté.

Article additionnel après l'article 16

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-410** semble déjà satisfait.

L'amendement COM-410 n'est pas adopté.

Article 17

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-613** et **COM-239** rectifié permettent à un EPCI à fiscalité propre de déléguer des compétences dont il est attributaire à un département ou à une région.

M. Philippe Bas, président. – Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exerce des compétences communales, qui lui ont été transférées par ses communes membres. Il n'a en principe pas le droit de subdéléguer des compétences dont il n'est qu'attributaire. Il faut donc une disposition législative pour permettre à cet EPCI de déléguer des compétences au département ou à la région.

Il s'agit ici d'assouplir un système qui souffre d'un excès de rigidité. Raison pour laquelle nos rapporteurs et M. Genest proposent, dans un même élan, de simplifier cette mécanique.

M. Alain Marc. – Les EPCI pourraient-ils alors déléguer leur compétence en matière de zone d'activité économique au département ?

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Oui, si cela se fait bien dans le cadre d'une délégation.

M. Alain Marc. – Ce dispositif me semble extrêmement intéressant pour beaucoup de petites communautés de communes.

M. Philippe Bonnecarrère. – Je voudrais exprimer de très vives réserves sur ces amendements qui achèvent de démanteler la loi NOTRe. M. Marc est déjà prêt à sauter sur ce qu'on nous présente comme un simple assouplissement juridique pour permettre à son département de récupérer la compétence économique.

Un peu plus tôt dans l'après-midi, nous avons déjà introduit une innovation – à laquelle j'étais favorable – d'une particulière ampleur en autorisant les établissements publics de coopération intercommunale à déléguer n'importe quelle compétence à leurs communes membres. Il s'agit maintenant d'autoriser la subdélégation au département ou à la région de n'importe quelle compétence. Pour le coup, ces amendements dynamitent l'intercommunalité.

Les rapporteurs nous ont pourtant indiqué ce matin qu'il ne serait pas porté atteinte à la logique d'organisation du bloc communal et intercommunal ni à la logique de cohérence et de projet des intercommunalités...

M. Philippe Bas, président. – Il ne s'agit pas pour la région ou le département de prendre des compétences à la communauté de communes, mais de permettre à cette dernière, seulement quand ses statuts le prévoient, de lever le verrou de l'interdiction de subdélégation.

Vous avez utilisé le terme « dynamiter », mon cher collègue. S'il s'agissait de dynamiter, il faudrait s'y prendre avec autrement plus de vigueur. On peut supposer que les élus n'auront recours à cette possibilité de délégation que dans l'intérêt général. En aucun cas la malheureuse communauté de communes ne se laissera dépouiller de ses compétences par une décision venue de l'extérieur.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je partage tout à fait les propos de M. Bonnecarrère.

On peut critiquer la loi NOTRe, toujours est-il qu'on s'est donné beaucoup de mal pour que chaque niveau de collectivité ait des compétences définies. On est en train de tout mettre en l'air pour aboutir à un méli-mélo généralisé.

Monsieur le président, vous évoquez la souplesse...

M. Philippe Bas, président. – Tout à fait.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je remarque qu'elle est à géométrie variable : voilà quelques instants, il fallait absolument conserver le plafond de 120 jours dans toute la France pour les plateformes de type Airbnb.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous n'avons pas dit cela !

M. Jean-Pierre Sueur. – Les communes vont pouvoir transférer à l'intercommunalité, laquelle va pouvoir à son tour déléguer au département et à la région... Il nous a fallu tant d'efforts pour concentrer la compétence économique à l'échelle régionale et créer un couple région-intercommunalités qui marche.

Si la portée de cet amendement est très limitée, il est alors inutile de le déposer. Les départements ont un poids sur les intercommunalités, nous savons comment les choses fonctionnent localement. Nous passons de l'identification des pouvoirs à la confusion des compétences. La pente qu'ouvrirait l'adoption de cet amendement ne me paraît pas très saine.

M. Vincent Segouin. – Quelle est la réelle motivation de cet amendement ? S'agit-il de transférer la compétence économique ?

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Il ne s'agit pas d'un transfert de compétences, mais d'une délégation. Depuis 2010, n'importe quelle collectivité peut déléguer à une autre l'exercice d'une compétence. Nous proposons simplement d'élargir à un EPCI, qui n'est pas une collectivité, cette possibilité de délégation.

Certaines petites intercommunalités rurales peuvent avoir des difficultés à exercer leurs compétences. Les compétences sont maintenues au niveau défini par la loi NOTRe. Nous permettons simplement la délégation lorsqu'elle est nécessaire. Nous ne détricotons rien : je n'imagine pas une communauté de communes se dessaisir d'une compétence qu'elle souhaite conserver. Nous donnons une liberté.

M. Éric Kerrouche. – Comment des élus ayant exercé des responsabilités locales peuvent-ils ne pas percevoir les conséquences qu'entraînerait l'adoption de cet amendement ?

Nous sommes là pour résoudre des problèmes et la loi NOTRe, comme d'autres textes, en a créé, notamment pour certains très grands EPCI. Nous tentons d'y apporter les correctifs nécessaires. Ces amendements vont beaucoup plus loin.

Vous laissez entendre que tout se fera dans la transparence, à travers la délégation. Dans les faits, les choses ne se passeront pas comme ça. Tous les EPCI n'ont pas la même puissance de feu ni les mêmes capacités dans les différentes compétences qu'ils exercent. Certains d'entre eux vont se sentir sinon obligés, du moins fortement encouragés à confier cette compétence à un niveau supérieur, et pas d'autres. On aura donc des édifices à deux vitesses, mêlant tous les niveaux.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – C'est déjà permis dans le cadre de l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi).

M. Éric Kerrouche. – J'attends de voir avec plaisir les difficultés que vous allez créer et qu'il nous faudra corriger. Et tout cela pour pas grand-chose...

M. Yves Détraigne. – Je pourrais comprendre que l'on délègue l'exécution d'une compétence, faute de moyens. Mais la rédaction de cet amendement laisse à penser que les communautés de communes se débarrassent de leurs compétences.

M. Philippe Bas, président. – Gardez bien en tête, mes chers collègues, que nous devons discuter du texte de l'amendement et non de l'impression générale qu'on en a.

M. Alain Marc. – J'habite dans une commune de 800 habitants, membre d'une communauté de communes d'un peu plus de 5 000 habitants que je ne préside plus. Cette intercommunalité souhaite créer quelques petites zones d'activités. Or la compétence économie appartient à la région Occitanie, laquelle ne mettra pas un centime dans ce projet. Ma communauté de communes n'ayant pas les moyens de financer seule ces zones d'activité, le département pourrait l'aider à mener à bien ce projet par délégation, ce qui serait intéressant pour tout le monde. Cet amendement pourrait donc se révéler fort utile.

M. Patrick Kanner. – Il me semble que Mme Gatel est adepte de Pierre Dac : tout est dans tout et réciproquement. La confusion qu'entraînerait l'adoption de cet amendement va à l'encontre de la volonté de clarification de la loi NOTRE.

Vous avez recouru à la notion de cabinet de curiosités à propos de la loi Égalité et citoyenneté. Ici, vous rajoutez des curiosités à des textes portant répartition de compétences. La délégation que vous imaginez est un petit doigt vers une remise en cause globale du dispositif. Il ne s'agit peut-être pas d'un dynamitage, mais bien d'un détricotage d'une loi en vigueur.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur Kanner, votre groupe a toujours voulu que les communautés de communes, les années passant, deviennent de véritables collectivités territoriales. C'est la raison pour laquelle l'article 54 de la loi MAPTAM prévoyait l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires. Le président Sueur défendait alors cette approche.

Toutes les collectivités territoriales ont le droit de déléguer certaines de leurs compétences à d'autres collectivités. Un département peut déléguer des compétences à la région, y compris dans le domaine social. C'est sa liberté. Les seuls ensembles qui n'ont pas cette liberté sont les EPCI. Pourquoi vous obstinez-vous à refuser une évolution qui reposerait sur la

seule volonté des communes membres de l'EPCI et sur un accord entre cette intercommunalité et la collectivité territoriale concernée ?

M. Jérôme Durain. - Les élus demandent clarté, prévisibilité et stabilité. Ce matin, je disais craindre le grand bazar. Or cet amendement tend justement à l'organiser ! Son adoption enverrait un très mauvais signal. On va se retrouver avec des compétences à la carte à tous les étages et perdre totalement en lisibilité.

Ce dispositif pose également un problème démocratique, car tous les EPCI n'ont pas la même force de frappe ni la même capacité à exercer leurs compétences. Vous nous parlez de souplesse. Moi, je ne vois que la « soupe » et la « laisse » : la soupe pour les compétences et la laisse pour ceux qui dépendront des autres.

M. Arnaud de Belenet. - Cet amendement constitue une dérogation aux principes fondamentaux du droit de l'intercommunalité, notamment au principe d'exclusivité.

On a beau évoquer la sémantique de la délégation, cette disposition revient bien à faire exercer par un département ou par une région une compétence communale. De surcroît, sans demander à aucun moment l'avis de la commune. Il s'agit donc d'une dérogation majeure.

Nous allons encore aggraver le sentiment de dépossession qu'éprouvent les maires à l'égard de l'intercommunalité. Cet amendement mérite une petite réflexion et sans doute un vote.

M. François Bonhomme. - Il s'agit de corriger l'effet uniformisateur de la loi NOTRe et d'appliquer un principe de subsidiarité encadré par la voie conventionnelle. Les parties vont prévoir elles-mêmes les conditions de délégation. C'est un élément de souplesse tout à fait nécessaire et attendu. J'ai vu tant de compétences ne pas être exercées en raison des effets contreproductifs de la loi NOTRe... Ce correctif me semble bienvenu et vertueux.

M. Jean-Pierre Sueur. - Je ne comprends pas pourquoi, monsieur le président, vous avez évoqué l'élection des délégués communautaires.

L'association des maires des grandes villes, lorsque je la présidais, dans les années quatre-vingt-dix, avait déjà pris position pour l'élection au suffrage universel direct dans les très grandes villes. La position constante que nous avons ensuite défendue et que j'ai défendue devant le Sénat est qu'il nous semble impossible de ne pas envisager une élection au suffrage universel direct dans les métropoles. J'ai également toujours dit que je ne partageais pas cette position en ce qui concerne les communautés de communes.

On élit le conseil municipal et le maire d'un village de 150 habitants au suffrage universel. Et il n'existe aucun débat autre que municipal dans les métropoles de 1,5 million d'habitants avec des compétences énormes. Nous

verrons bien ce qui se passera à Lyon, mais je pense que le schéma lyonnais sera amené à se développer. Il est normal de demander un débat électoral pour choisir le projet et le président d'une métropole. Mais que l'on ne dise pas que j'étais partisan d'une élection au suffrage universel dans une communauté de communes de 4 000 habitants dans la montagne...

M. Philippe Bas, président. – J'ai simplement voulu indiquer qu'en élisant au suffrage universel direct des délégués communautaires on traitait les intercommunalités comme des collectivités territoriales, lesquelles ont toutes le droit de déléguer les compétences que le législateur leur a données.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est la raison pour laquelle le Sénat, dans sa grande sagesse, a mis en place le fléchage.

M. Philippe Bonnecarrère. – Je retire le terme de « dynamitage » au profit de celui de « détricotage ».

Cet amendement permet aux départements de revenir indirectement dans la compétence économique, ce qu'ils ont essayé de faire à plusieurs reprises depuis l'adoption de la loi NOTRe, sans succès.

Une question d'ordre général me semble toutefois plus importante. Cela fait des années que l'on se demande comment alléger le millefeuille. Aucune solution durable n'a été trouvée, quelles que soient les majorités. En 2015, on est arrivés à une sorte d'accord général : faute de parvenir à réduire un niveau de collectivité, on va essayer de répartir les rôles et de spécialiser les niveaux. Les communes ont gardé la compétence générale et les autres niveaux ont pris des compétences spéciales. À partir du moment où l'on peut redonner au département ou à la région des compétences qui n'étaient les leurs, on retire ce qui restait de l'architecture de la loi NOTRe. Il me semble important de bien mesurer l'importance de cet amendement.

M. Philippe Bas, président. – S'il est bien un domaine dans lequel cet amendement ne crée aucune nouveauté, c'est celui de l'économie.

En effet, dès aujourd'hui, les communautés de communes, pour ce qui concerne l'immobilier d'entreprise, peuvent traiter de ces questions avec le département. La compétence départementale naît donc d'une délégation de l'EPCI.

Cet amendement va concerner d'autres domaines que l'économie. Je pense, par exemple, à la gestion de l'eau, des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. La gestion du trait de côte peut coûter très cher. Les communautés de communes supplient les départements d'intervenir : pour elles, la question est non pas de savoir si le département veut s'emparer d'une compétence qu'elles voudraient jalousement garder, mais plutôt de demander au département de bien vouloir intervenir pour assurer la solidarité territoriale, car elles s'épuiseraient à agir seules.

Cet amendement est sans doute très important, et je reconnais qu'il vise à desserrer un verrou. Pour autant, il n'a pas les ambitions que certains d'entre vous lui prêtent.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – À aucun moment nous n'avons souhaité détricoter le système intercommunal.

À entendre nos débats, on pourrait croire que l'intercommunalité est un objet territorial à part, avec des compétences obligatoires qu'il devrait exercer de manière universelle. M. Durain a entendu nos élus réclamer de la stabilité. Je les ai aussi entendus demander de la souplesse. Nous ne créons pas d'instabilité : l'intercommunalité garde sa compétence qu'elle ne fait que déléguer à une collectivité qui l'exerce en son nom.

Monsieur Durain, vous craignez que nous perdions en clarté. Je pense que nous gagnerons en efficacité. Que deviendra la loi sur la différenciation si nous bloquons déjà sur ce sujet ?

Les amendements COM-613 et COM-239 rectifié sont adoptés ; les amendements COM-31 et COM-433 rectifié bis deviennent sans objet.

Article additionnel après l'article 17

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Défavorable à l'amendement COM-454, déjà satisfait.

L'amendement COM-454 n'est pas adopté.

Article 18

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-187.

L'amendement COM-187 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-614 tend à élargir les compétences dont disposent déjà les départements pour soutenir les secteurs de l'agriculture et de la pêche, pour couvrir la conchyliculture.

M. Didier Marie. – L'article 18 vise à permettre aux départements d'agir en cas de catastrophe naturelle, c'est-à-dire de manière exceptionnelle.

Or, cet amendement tend à élargir le champ d'intervention du département à des actions qui n'ont plus de caractère exceptionnel. Il me semble que nous sommes sur un champ assez proche de notre discussion sur la délégation : on souhaite donner au département des morceaux de compétence économique que la région se verrait enlever.

Aujourd'hui, les régions peuvent bien évidemment déléguer aux départements, par convention, un certain nombre de possibilités d'intervention. Le dispositif législatif fonctionne donc parfaitement en l'état et cet amendement nous paraît superfétatoire.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Lors des dernières inondations dramatiques dans l'Aude, le préfet a dû passer outre le contrôle de légalité.

Autrement, le département n'aurait jamais pu intervenir. Il ne s'agit pas d'ouvrir portes et fenêtres. Le dispositif est borné à un état de catastrophe naturelle. Quant à l'amendement, sa portée est très limitée.

L'amendement COM-614 est adopté, de même que l'amendement de clarification COM-615.

Articles additionnels après l'article 18

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-32** est irrecevable.

L'amendement COM-32 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-260** vise à autoriser les départements à prendre des participations au capital des sociétés publiques locales et des sociétés d'économie mixte, en reprenant une disposition adoptée naguère par le Sénat.

Sa portée me semble néanmoins beaucoup plus limitée depuis que la loi Marseille du 17 mai 2019 a autorisé toute collectivité territoriale à adhérer à une société publique locale (SPL) ou une société d'économie mixte (SEM) lorsque l'activité de cette société concourt à l'exercice d'au moins une compétence attribuée à cette collectivité par la loi.

En revanche, nous ne pouvons pas autoriser les départements à participer à une société ou à adhérer à un syndicat mixte dont les attributions seraient totalement étrangères aux compétences départementales.

Pour ces raisons, je suis défavorable à cet amendement.

M. Didier Marie. – Il me semblait que cet amendement reprenait l'article 14 de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, adoptée par le Sénat. Ce que nous avons voté collectivement n'a donc plus d'intérêt ?

M. Philippe Bas, président. – En fait, mon cher collègue, le problème est déjà réglé, dans le sens que vous souhaitez.

L'amendement COM-260 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les amendements **COM-125** rectifié *bis* et **COM-126** rectifié *bis* sont satisfaits en pratique par l'article 18, tel qu'adopté par la commission.

Les amendements COM-125 rectifié et COM-126 rectifié bis ne sont pas adoptés.

Article 19

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-616** vise à clarifier et à faciliter la gestion de l'état civil dans les communes nouvelles.

L'amendement COM-616 est adopté.

Articles additionnels après l'article 19

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Si l'idée est bonne, le dispositif proposé n'est pas opérationnel. Mieux vaudrait retirer l'amendement **COM-193** ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

L'amendement COM-193 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement **COM-43**.

L'amendement COM-43 n'est pas adopté,

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-451** et **COM-579** ainsi que l'amendement **COM-283** concernent le lieu de délivrance d'une carte nationale d'identité, ce qui relève du règlement.

M. Philippe Bas, président. – Nous entendons tous la colère du monde rural, l'exaspération même, devant les difficultés rencontrées dans l'attribution des cartes d'identité et les lenteurs administratives qui se sont multipliées. Nous aurons un débat en séance publique sur ces questions.

Les amendements COM-451, COM-579 et COM-283 ne sont pas adoptés.

Article 20

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-330** vise à ouvrir la procédure de « rescrit » aux établissements publics locaux. Nous y sommes favorables.

L'amendement COM-330 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-510** deviendrait sans objet si l'amendement **COM-618** rectifié, qui vise à réduire de quatre à deux mois le délai de réponse du préfet, était adopté.

Les amendements identiques COM-618 rectifié et COM-129 rectifié bis sont adoptés ; les amendements COM-510, COM-199, et COM-34 rectifié deviennent sans objet.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-490** reçoit un avis défavorable.

L'amendement COM-490 n'est pas adopté.

Article additionnel après l'article 20

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement **COM-207** rectifié, qui vise à créer une conférence de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, afin de favoriser des relations harmonieuses.

L'amendement COM-207 rectifié est adopté.

Article 22

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement **COM-35**.

L'amendement COM-35 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-619** tend à réduire le délai de dépôt du projet de loi de ratification devant le Parlement à compter de la publication de l'ordonnance, passant de six à trois mois.

M. Philippe Bas, président. – De quelle ordonnance s'agit-il ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Il s'agit de l'ordonnance concernant les règles relatives à la publicité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

L'amendement COM-619 est adopté.

Article additionnel après l'article 22

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-483** me semble irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-483 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 23

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement **COM-620** rectifié et tous les amendements suivants concernent les dispositions tendant à faciliter la vie des élus.

Nous proposons de supprimer l'ensemble des dispositions relatives aux conseils des droits et des devoirs des familles et aux conseils de développement dans la loi, afin de s'en remettre à la libre administration des collectivités territoriales. Cet amendement effectue aussi les coordinations nécessaires en vue de l'application de ces textes dans les métropoles.

Nous maintenons l'obligation faite aux communes et aux EPCI d'élaborer annuellement un rapport sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets. Enfin, nous supprimons l'obligation d'élaborer un rapport sur les actions menées en matière de développement social urbain, ainsi qu'un rapport sur la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville.

M. Didier Marie. – J'exprimerai une réserve sur le conseil de développement territorial, considérant qu'il s'agit d'une instance participative. Celle-ci fonctionne bien dans bon nombre d'endroits. La rendre facultative est un recul.

Mme Nathalie Delattre. – J'exprime les mêmes réserves. Certes, on ne supprime pas les conseils de développement déjà créés. Mais on touche là à la problématique du « facultatif ».

M. Didier Marie. – Il vaut mieux inciter la création de ces instances plutôt que de les rendre facultatives !

L'amendement COM-620 rectifié est adopté ; l'amendement COM-255, les amendements identiques COM-513, COM-36 et COM-256, les amendements COM-197, COM-198, COM-257, les amendements identiques COM-434 rectifié et COM-486, les amendements COM-37, COM-487, COM-489, COM-38, les amendements identiques COM-39, COM-258, COM-315 et COM-514, ainsi que l'amendement COM-40 deviennent satisfaits ou sans objet.

Articles additionnels après l'article 23

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement COM-196 est satisfait par un de nos amendements.

L'amendement COM-196 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'idée défendue par M. Marie dans l'amendement COM-261 est excellente, mais je crains qu'elle ne soit irréalisable : imposer à l'État de notifier aux collectivités avant le 1^{er} avril de chaque année le montant de leur dotation globale de fonctionnement (DGF) risque d'être un vœu pieux.

L'amendement COM-261 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-406 rectifié, qui crée un cadre juridique pour les médiateurs territoriaux.

L'amendement COM-406 rectifié est adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-33 de M. Grand.

L'amendement COM-33 n'est pas adopté.

Article 24

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Par l'amendement COM-621, nous proposons d'étendre à toute opération d'investissement dont le maître d'ouvrage appartient au bloc communal la faculté pour le ou les préfets de département concernés d'accorder une dérogation à la règle de la participation minimale du maître d'ouvrage.

L'amendement COM-621 est adopté, les amendements COM-41, COM-42 et COM-259 deviennent satisfaits ou sans objet.

Articles additionnels après l'article 25

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-131 rectifié *ter*, qui concerne les délégations consenties à la commission permanente des conseils départementaux.

*L'amendement COM-131 rectifié *ter* est adopté.*

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – À l'inverse, avis défavorable à l'amendement **COM-132** rectifié *bis*.

L'amendement COM-132 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement **COM-133** rectifié *bis*, qui autorise les délégations au président du conseil départemental pour des mises à disposition à titre gratuit inférieures à douze ans.

Nous proposons un sous-amendement **COM-637** pour étendre le dispositif aux conseils.

Mme Catherine Troendlé. – J'en suis d'accord, c'est une très bonne mesure.

Le sous-amendement COM-637 est adopté.

L'amendement COM-133 rectifié bis, ainsi modifié, est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-536 de Mme Delattre.

L'amendement COM-536 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – De même pour l'amendement **COM-420**, car il relève du domaine réglementaire.

L'amendement COM-420 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-429** prévoit que les maires soient informés sans délai des interventions de secours à personnes réalisées par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sur le territoire de leurs communes respectives. Les sapeurs-pompiers interviennent près de 13 000 fois par jour sur tout le territoire ! Dans les faits, les maires sont informés. L'avis est défavorable.

L'amendement COM-429 n'est pas adopté.

Article 26

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-622** vise à corriger deux incohérences du régime indemnitaire des communautés de communes. Il permet notamment d'indemniser les conseillers communautaires bénéficiant d'une délégation de fonction. Si cet amendement est adopté, tous les amendements en discussion commune deviendraient satisfaits ou sans objet.

L'amendement COM-622 est adopté ; l'amendement COM-262, les amendements identiques COM-263, COM-57, COM-309, COM-317 et COM-348 ainsi que l'amendement COM-56 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 26

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les amendements **COM-376**, **COM-297** et **COM-209** rectifié visent à clarifier le statut de salarié protégé,

que le législateur a accordé en 2015 aux maires et aux adjoints des communes de 10 000 habitants et plus. Ce sujet pose plusieurs questions.

Cet amendement prévoit d'étendre le périmètre prévu à l'ensemble des adjoints. Ce point sera en grande partie réglé par l'amendement **COM-272** de M. Kerrouche.

Il prévoit également la possibilité d'une sanction pénale lorsque les employeurs ne respectent pas ce statut. Il pose aussi la question de la durée de la protection. L'amendement COM-209 rectifié précise que la protection dure encore un an à l'issue du mandat. Enfin, se pose la question de l'opportunité ou non de compléter certaines parties du code du travail.

À ce stade, je vous propose d'adopter l'amendement **COM-209** rectifié de M. Bockel, qui constituerait une première étape dans notre réflexion. La délégation sénatoriale s'était interrogée sur la durée de la protection : six mois ? Un an ? Cet amendement y répond par le haut. En conséquence, l'avis sera défavorable aux amendements COM-376 et COM-297.

Les amendements COM-376 et COM-297 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-209 rectifié est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques **COM-563**, **COM-231** et **COM-446** qui augmentent le volume des crédits d'heures, sous réserve de rectification pour assurer la cohérence du dispositif.

M. François Bonhomme. – J'accepte la rectification de mon amendement COM-446.

Les amendements COM-563 et COM-231 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-446 rectifié est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-272** tend à élargir les possibilités pour les élus locaux de suspendre leur contrat de travail aux adjoints aux maires des communes de moins de 10 000 habitants. Il concernerait également, par renvoi, les vice-présidents des EPCI de moins de 10 000 habitants. L'avis est favorable à cet amendement qui apporte une garantie utile pour les élus locaux.

En conséquence, l'amendement **COM-567** deviendrait sans objet. Avis défavorable à l'amendement **COM-273**, qui est satisfait par le droit en vigueur.

L'amendement COM-272 est adopté ; l'amendement COM-567 devient satisfait ou sans objet.

L'amendement COM-273 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-492** vise à prendre en compte la suspension du contrat de travail pour la durée du préavis du licenciement. L'amendement **COM-494** procède de même pour le calcul de l'indemnité de licenciement. L'amendement **COM-274** a les mêmes objectifs, mais il s'appliquerait également aux parlementaires. Je comprends l'objectif, mais cela représenterait une charge pour les entreprises, qu'il est aujourd'hui difficile d'évaluer. L'avis est donc défavorable à ce stade.

M. Philippe Bas, président. – On se heurte toujours à cette difficulté quand on veut assouplir les dispositions du code du travail pour faciliter la tâche des élus qui sont salariés.

L'amendement COM-492 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-494 et COM-274.

Article 27

*L'amendement rédactionnel **COM-623** est adopté.*

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement **COM-353**, qui permettrait de satisfaire l'amendement **COM-430**. Ce sujet a été largement évoqué lors de l'audition du ministre Sébastien Lecornu : l'État prendra en charge le remboursement des frais de garde pour les communes jusqu'à 3 500 habitants, au lieu de 1 000.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ces amendements ne tombent-ils pas sous le coup de l'article 40 de la Constitution ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Non car le ministre a clairement indiqué son accord lors de son audition du 25 septembre dernier.

M. Philippe Bas, président. – Merci de votre vigilance, monsieur Sueur.

*L'amendement COM-353 est adopté ; l'amendement **COM-430** devient satisfait ou sans objet.*

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement **COM-47**.

L'amendement COM-47 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-624** permet d'étendre les dispositions de l'article 27 aux élus ultramarins.

L'amendement COM-624 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement **COM-211** de Mme Tetuanui qui étend la mesure à la Polynésie française.

L'amendement COM-211 est adopté.

Article additionnel après l'article 28

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement **COM-48**, car il vise à supprimer le principe de la gratuité des mandats communaux. Nous en avons déjà largement débattu au printemps dernier.

M. Philippe Bas, président. – Le sujet est tranché !

L'amendement COM-48 n'est pas adopté.

Article 28

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement **COM-327**.

L'amendement COM-327 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Permettez-moi de m'arrêter un peu plus longuement sur l'amendement **COM-634**, même si nous avons eu largement l'occasion d'évoquer ce sujet lors de l'audition des ministres. Au regard de la formule gouvernementale consistant à ne prévoir qu'une strate pour les indemnités des élus communaux entre zéro et 3 500 habitants, nous préférons maintenir la logique de strates, avec une revalorisation des indemnités du maire jusqu'à 3 500 habitants. Nous proposons une augmentation de 50 % dans les communes de moins de 500 habitants, de 30 % dans les communes de 500 à 999 habitants et de 20 % pour celles de 1 000 à 3499 habitants.

M. Philippe Bas, président. – C'est ce que nous avons proposé lors de l'examen de la proposition de loi sur le statut de l' élu communal, déposée par notre collègue Pierre-Yves Collombat. C'est une référence solide, adossée à un vote du Sénat.

M. Arnaud de Belenet. – Quelle serait la procédure pour fixer l'indemnité du maire ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous conservons le droit en vigueur : réduire l'indemnité du maire nécessiterait d'obtenir son accord préalable.

Sur le fond, la disposition proposée par le Gouvernement visant à fusionner les trois premières strates était de nature à augmenter de manière significative les indemnités de fonction du maire pour les deux premières strates – la strate de 1 à 500 habitants bénéficiait d'une augmentation de 150 % – et faisait tomber la procédure protectrice pour le maire, ce qui n'est pas opportun.

M. Philippe Bas, président. – C'est la position raisonnable que le Sénat avait adoptée. Nous le savons tous, dans le passé, après les élections municipales, nombreux sont les articles de presse rendant compte de la discussion sur les indemnités lors du premier conseil municipal...

M. Didier Marie. – Cette possibilité d’appliquer le barème maximum pour l’indemnité du maire, sauf délibération contraire, s’applique donc à toutes les states ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Oui.

L’amendement COM-634 est adopté ; les amendements COM-517, COM-388, COM-368 rectifié bis, COM-285, COM-194, COM-417, COM-208 rectifié, COM-228, COM-180 rectifié, COM-458 et COM-49 deviennent satisfaits ou sans objet.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L’amendement COM-280 prévoit une majoration de 20 à 40 % pour les maires ayant cessé totalement ou partiellement leur activité. Cette majorité de l’indemnité de fonction pour les actifs est intéressante, mais cette mesure pose des difficultés sur le plan opérationnel : les actifs risqueraient d’être écartés des conseils municipaux, car ils coûteraient plus cher à la collectivité ou à la commune. En revanche, il convient de poursuivre la réflexion en la matière, en vue d’introduire cette disposition dans un prochain texte. En l’état, l’avis est donc défavorable.

M. Didier Marie. – Cette mesure est utile si l’on souhaite qu’un nombre supplémentaire d’actifs s’investissent dans la vie communale, un souhait que nous partageons tous, *a fortiori* quand ceux-ci, dans des communes moyennes ou importantes, décident de cesser provisoirement leur activité professionnelle. Nous redéposerons cet amendement pour pouvoir en discuter.

M. Philippe Bas, président. – Ce débat est très légitime.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Tout à fait.

M. Jacques Bigot. – Cet amendement précise que, en cas de compensation d’une activité professionnelle par le conseil municipal, la somme globale consacrée aux indemnités ne doit pas être dépassée. Il n’y a donc pas d’accroissement de la dépense pour la commune.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous partageons l’idée, mais nous ne voulons pas que cette mesure ait un effet inverse : que certains conseils municipaux se bornent à ne prendre que des personnes qui ne soient pas actives pour maintenir une forme d’équité. Voyons dans quelle mesure nous pouvons éviter cette conséquence.

L’amendement COM-280 n’est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-427 rectifié : majorer le montant de la dotation particulière relative aux conditions d’exercice des mandats locaux (DPEL) au détriment de la dotation de soutien à l’investissement local (DSIL) pourrait avoir des effets collatéraux dans les territoires...

L’amendement COM-427 rectifié n’est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement **COM-265**.

M. Didier Marie. – Nous connaissons tous la susceptibilité de nos concitoyens à l'égard des indemnités des élus. Parfois, l'affichage en brut peut laisser à penser que le montant est trop important. Afficher le montant en net permettrait de rétablir la vérité sur ce que touche réellement l'élu.

Mme Catherine Troendlé. – Je suis d'accord.

M. Philippe Bas, président. – Cette mesure ne relève pas du domaine législatif, me semble-t-il.

L'amendement COM-265 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-390** et **COM-395** prévoient que la présentation de l'état des indemnités dans les EPCI soit biannuelle, non annuelle. Défavorable.

Les amendements COM-390 et COM-395 ne sont pas adoptés.

*L'amendement rédactionnel **COM-625** est adopté.*

Articles additionnels après l'article 28

*L'amendement **COM-58** n'est pas adopté.*

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement **COM-59**, sous réserve de l'adoption du sous-amendement **COM-643**, en vue d'offrir la possibilité aux communes de 100 000 habitants et plus de moduler les indemnités de fonction de leurs membres, une proposition partagée par l'Association de maires de France et des présidents d'intercommunalité. Si ce dispositif s'avérait concluant, il pourrait être généralisé. Les autres amendements en discussion commune deviendraient sans objet.

Le sous-amendement COM-643 est adopté.

*L'amendement **COM-59**, ainsi modifié, est adopté.*

*Les amendements **COM-554** et **COM-157** deviennent satisfaits.*

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Même chose pour l'amendement **COM-183**, sous réserve de l'adoption du sous-amendement **COM-648**. Il s'agit de transposer ce dispositif aux EPCI.

Le sous-amendement COM-648 est adopté.

*L'amendement **COM-183**, ainsi modifié, est adopté.*

*L'amendement **COM-504** devient satisfait ou sans objet.*

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement **COM-53**.

L'amendement COM-53 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-626**, ainsi que les amendements identiques **COM-174** rectifié, **COM-179** rectifié *bis*,

COM-52 rectifié bis, COM-387 rectifié, COM-279 rectifié et COM-229 rectifié, visent tous à maintenir les indemnités de fonction dans les syndicats de coopération intercommunale et les syndicats mixtes. Avis favorable.

Les amendements COM-626, COM-174 rectifié, COM-179 rectifié bis, COM-52 rectifié bis, COM-387 rectifié, COM-279 rectifié et COM-229 rectifié sont adoptés ; les amendements COM-407 et COM-201 rectifié deviennent satisfaits ou sans objet.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-54.

L'amendement COM-54 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-233, COM-448, COM-565 et COM-566 concernant la modification du régime fiscal des élus locaux. Cette disposition relève de la loi de finances.

Les amendements COM-233, COM-448, COM-565 et COM-566 ne sont pas adoptés.

Article 29

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-212, qui renforce la prise en charge des frais de déplacement en Polynésie française.

L'amendement COM-212 est adopté.

Articles additionnels après l'article 29

L'amendement COM-266 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-148 rectifié bis, concernant les mandats spéciaux des élus locaux. Mme Delattre a accepté de modifier l'amendement COM-550 pour le rendre identique au COM-148 rectifié bis. M. Bonnacarrère accepte-t-il de faire la même opération sur l'amendement COM-313 ?

M. Philippe Bonnacarrère. – Je l'accepte.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Dans ce cas, mon avis favorable s'étend aux amendements COM-313 rectifié et COM-550 rectifié. L'amendement COM-341 devient satisfait ou sans objet.

Les amendements COM-148 rectifié bis, COM-313 rectifié et COM-550 rectifié sont adoptés ; l'amendement COM-341 devient satisfait ou sans objet.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les amendements COM-46 rectifié et COM-135 rectifié sont identiques à mon amendement COM-627. Il s'agit de permettre aux élus placés en arrêt maladie de poursuivre leur mandat s'il n'y a aucune contre-indication du médecin, et s'ils sont volontaires pour le faire.

Les amendements COM-627, COM-46 rectifié et COM-135 rectifié sont adoptés.

Article 30

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre amendement **COM-642** modifie le périmètre de l'assurance obligatoire à laquelle les communes seraient soumises pour couvrir les frais liés à la protection fonctionnelle. Nous en avons débattu ce matin.

*L'amendement COM-642 est adopté; les amendements **COM-392, COM-60, COM-268, COM-328, COM-354** et les amendements identiques **COM-298** rectifié et **COM-379** deviennent satisfaits ou sans objet.*

*L'amendement **COM-216** rectifié est adopté.*

Article additionnel après l'article 30

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement **COM-177** rectifié. Mme Canayer a accepté de le retravailler pour le débat en séance publique afin de garantir un droit au télétravail pour les élus locaux.

L'amendement COM-177 rectifié n'est pas adopté.

Article 31

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression **COM-515**.

L'amendement COM-515 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre amendement **COM-628** vise à assurer la portabilité des droits à formation des élus locaux.

L'amendement COM-628 est adopté.

*Les amendements **COM-423** rectifié, **COM-435** et **COM-424** rectifié ne sont pas adoptés.*

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre amendement **COM-629** supprime une disposition trop imprécise dans l'habilitation à légiférer par ordonnances.

L'amendement COM-629 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement **COM-210** rectifié de M. Bockel permet au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de proposer des formations aux élus locaux. Il s'agit de mobiliser ses compétences techniques ainsi que sa présence territoriale. Avis favorable.

L'amendement COM-495, moins large, concerne uniquement les élus bénéficiant de l'allocation différentielle de fin de mandat. Il serait satisfait par l'amendement précédent.

Mme Catherine Di Folco. – Le CNFPT organise des formations pour les agents territoriaux moyennant une contribution des communes. Comment la formation des élus sera-t-elle financée ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Par le droit individuel à la formation (DIF), financé par des cotisations prélevées sur les indemnités de fonction des élus locaux.

L'amendement COM-210 rectifié est adopté.

L'amendement COM-495 devient satisfait ou sans objet.

L'amendement COM-491 est adopté.

Articles additionnels après l'article 31

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-156 concerne l'accès des élus locaux aux fonctions de chargés d'enseignement en milieu universitaire. Avis défavorable en l'état mais la question soulevée est intéressante.

Les amendements COM-156, COM-68, COM-538, COM-439, COM-419, COM-69, COM-67, COM-438, COM-418, COM-278, COM-150, COM-425 rectifié et COM-45 ne sont pas adoptés.

Le sous-amendement COM-647 est adopté ; l'amendement COM-270, ainsi modifié, est adopté.

L'amendement COM-275 n'est pas adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne savais pas que l'amendement COM-275 était satisfait, et que l'on pouvait donner son point de vue d'opposant dans les communes de moins de 1 000 habitants. Je ne manquerai pas de le faire !

Article 32

L'amendement de coordination COM-630 est adopté.

Articles additionnels après l'article 32

Les amendements COM-62, COM-172 rectifié, COM-236, COM-173 rectifié, COM-65, COM-163, COM-162, COM-237 et COM-61 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Articles additionnels avant l'article 33

Les amendements COM-287, COM-79, COM-80, COM-81, COM-82, ainsi que les amendements identiques COM-455 et COM-284 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 33

L'amendement COM-106 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre amendement COM-631 supprime l'inscription systématique des personnes détenues sur les listes électorales. Comme tout citoyen, les détenus doivent conserver la possibilité de s'inscrire, ou non, sur les listes électorales.

M. Jean-Pierre Sueur. – Oui, je soutiens la position du rapporteur !

L'amendement COM-631 est adopté.

*L'amendement **COM-108** n'est pas adopté.*

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre amendement **COM-632** limite les risques de déstabilisation du corps électoral : dans la ville chef-lieu de département, les détenus votant par correspondance seront inscrits dans la circonscription ou le secteur qui comporte le plus d'électeurs.

L'amendement COM-632 est adopté, ainsi que l'amendement COM-144 rectifié bis.

*Les amendements **COM-70**, **COM-90**, **COM-192** et **COM-300** ne sont pas adoptés.*

*Les amendements **COM-145** rectifié bis et **COM-146** rectifié bis sont adoptés ; l'amendement **COM-109** devient satisfait ou sans objet.*

Articles additionnels après l'article 33

*Les amendements **COM-83**, **COM-84**, **COM-85**, **COM-86**, **COM-87**, **COM-88** et **COM-372** rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

*L'amendement **COM-158** rectifié bis n'est pas adopté.*

*L'amendement de coordination **COM-633** est adopté, ainsi que les amendements **COM-214** et **COM-215**.*

La commission adopte le projet de loi dans la rédaction issue de ses travaux.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 4			
M. GRAND	15	Renforcement du contenu du rapport d'activité annuel des grands EPCI	Rejeté
M. GRAND	16	Instauration et publicité d'un état récapitulatif des subventions attribuées par les EPCI de plus de 50 000 habitants	Rejeté
M. de BELENET	153	Droit à l'information des conseillers municipaux sur les affaires de l'intercommunalité	Rejeté
M. de BELENET	154	Droit à l'information des conseillers municipaux sur les affaires de l'intercommunalité	Rejeté
M. BUFFET	412	Amélioration de l'information des conseillers municipaux des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon	Adopté
M. de BELENET	159	Possibilité de réaliser un débat après la présentation du rapport annuel de l'EPCI au sein du conseil municipal	Rejeté
M. de BELENET	299	Téléconférence pour les conseils communautaires dans les communautés de communes et communautés d'agglomération	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	22	Contenu du dossier d'information sur la consultation dans les EPCI et mise en ligne	Rejeté
Articles additionnels avant l'article 5			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	586	Transfert de compétences « à la carte » à un EPCI à fiscalité propre	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	587	Procédure de restitution de compétences par un EPCI à fiscalité propre à ses communes membres	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	588	Neutralité financière des restitutions de compétences	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	589	Suppression de la catégorie des compétences optionnelles dans les communautés de communes et d'agglomération	Adopté
Article 5 Suppression du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	590	Suppression du transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération	Adopté
M. GENEST	227 rect.	Suppression du caractère obligatoire du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et d'agglomération	Adopté
M. BONHOMME	442 rect.	Suppression du caractère obligatoire du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et d'agglomération	Adopté
M. PELLEVAT	415 rect.	Suppression du caractère obligatoire du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et d'agglomération	Adopté
M. TOURENNE	185 rect. bis	Suppression du caractère obligatoire du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes	Adopté
Mme MONIER	394 rect. ter	Suppression du caractère obligatoire du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et d'agglomération	Adopté
Mme ASSASSI	322	Suppression du caractère obligatoire du transfert des compétences eau et assainissement à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre	Satisfait ou sans objet
M. CABANEL	530	Suppression du caractère obligatoire du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et d'agglomération	Satisfait ou sans objet
Mme MONIER	393 rect. bis	Extension de la minorité de blocage aux communautés d'agglomération – Limitation de la période au cours de laquelle l'EPCI peut demander à exercer les compétences eau et assainissement	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	473	Extension de la minorité de blocage aux communautés d'agglomération – Limitation de la période au cours de laquelle l'EPCI peut demander à exercer les compétences eau et assainissement	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	474	Extension de la minorité de blocage aux communautés d'agglomération	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	247	Report du délai pour l'exercice d'une minorité de blocage	Satisfait ou sans objet
Mme BERTHET	355	Report du délai pour l'exercice d'une minorité de blocage	Satisfait ou sans objet
Mme Maryse CARRÈRE	577	Report du délai pour l'exercice d'une minorité de blocage	Satisfait ou sans objet
M. BONHOMME	400	Report du délai pour l'exercice d'une minorité de blocage	Satisfait ou sans objet
Mme BERTHET	356	Report du délai pour l'exercice d'une minorité de blocage	Satisfait ou sans objet
M. BONHOMME	401	Report du délai pour l'exercice d'une minorité de blocage	Satisfait ou sans objet
Mme BERTHET	359	Possibilité pour les communes de montagne de conserver les compétences eau et assainissement sans limite de temps	Satisfait ou sans objet
M. BONHOMME	404	Possibilité pour les communes de montagne de conserver les compétences eau et assainissement sans limite de temps	Satisfait ou sans objet
Mme BERTHET	357	Suppression du dispositif de validation (volonté de supprimer la date butoir de 2026)	Satisfait ou sans objet
M. BONHOMME	402	Suppression du dispositif de validation (volonté de supprimer la date butoir de 2026)	Satisfait ou sans objet
M. BONNECARRÈRE	305	Suppression de la possibilité de délégation des compétences eau et assainissement	Satisfait ou sans objet
Mme ESTROSI SASSONE	346	Élargissement des possibilités de délégation	Satisfait ou sans objet
Mme PUISSAT	182	Possibilité de délégation aux syndicats de communes des compétences eau et assainissement	Satisfait ou sans objet
M. de BELENET	411	Possibilité de délégation aux syndicats de communes des compétences eau et assainissement	Satisfait ou sans objet
M. CABANEL	516	Obligation de déléguer les compétences eau et assainissement aux communes qui en font la demande	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	463 rect. ter	Possibilité, une fois le transfert des compétences eau et assainissement vers les communautés de communes et d'agglomération effectué, de retransférer ces compétences à une ou plusieurs communes	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	105	Obligation de déléguer les compétences eau et assainissement dans les communautés d'agglomération à la demande d'une commune membre	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	18	Attribution des aides des agences de l'eau	Satisfait ou sans objet
Mme ESTROSI SASSONE	347	Élargissement des possibilités de délégation	Satisfait ou sans objet
Mme RAIMOND-PAVERO	351	Suppression des eaux pluviales urbaines des compétences obligatoires des communautés d'agglomération	Satisfait ou sans objet
M. BONHOMME	381	Suppression des eaux pluviales urbaines des compétences obligatoires des communautés d'agglomération	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 5			
Mme BERTHET	358	Élargissement de la minorité de blocage au transfert des compétences eau et assainissement aux communautés d'agglomération	Satisfait ou sans objet
M. BONHOMME	403	Élargissement de la minorité de blocage au transfert des compétences eau et assainissement aux communautés d'agglomération	Satisfait ou sans objet
Mme de la GONTRIE	286 rect.	Élargissement de la compétence eau des communes à l'eau non potable	Rejeté
Mme de la GONTRIE	288 rect.	Modalités du raccordement des eaux usées	Rejeté
Article 6 Favoriser l'exercice de la compétence de promotion du tourisme par les stations classées de tourisme			
Mme ASSASSI	323	Suppression de la compétence obligatoire des EPCI en matière de promotion du tourisme	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	591	Extension de la possibilité de reprendre ou de conserver la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » aux communes classées station de tourisme appartenant à une communauté urbaine ou à une métropole et organisation de la collaboration entre l'EPCI et la commune en matière de promotion du tourisme	Adopté
M. KERROUCHE	264	Suppression de la possibilité pour les communes classées stations de tourisme de retrouver la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme »	Satisfait ou sans objet
M. BONHOMME	382	Suppression de la compétence obligatoire des EPCI en matière de promotion du tourisme	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CABANEL	522	Suppression de la compétence obligatoire des EPCI en matière de promotion du tourisme	Satisfait ou sans objet
Mme Maryse CARRÈRE	576	Extension de la possibilité de retrouver la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme » aux communes touristiques	Satisfait ou sans objet
M. Loïc HERVÉ	171 rect.	Extension de la possibilité de retrouver la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme » aux communes touristiques	Satisfait ou sans objet
M. RAISON	203	Volonté de faciliter la demande de la dénomination commune touristique	Satisfait ou sans objet
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	592	Simplification de la procédure de classement en station de tourisme	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	574	Suppression de la déconcentration de la décision de classement en station de tourisme	Satisfait ou sans objet
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	593	Coordination	Adopté
Articles additionnels après l'article 6			
M. GRAND	19	Décision de classement en station de tourisme prise par le préfet de région	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	537	Sécurisation des travailleurs saisonniers	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
Article 7 Renforcement du rôle des communes dans l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal			
Mme Nathalie DELATTRE	476	Retrait de l'élaboration du PLU aux communes	Rejeté
Mme BERTHET	360	Renforcement de la prise en compte de l'avis des communes sur un plan de secteur	Rejeté
M. BONHOMME	405	Renforcement de la prise en compte de l'avis des communes sur un plan de secteur	Rejeté
M. CABANEL	507	Obligation de tenir compte de l'avis de la commune	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	594	Amendement de clarifications rédactionnelles	Adopté
M. GRAND	20	Inclusion des maires délégués dans la conférence intercommunale des maires se réunissant pour l'élaboration du PLUi	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 7			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	595	Limitation à la voirie d'intérêt communautaire ou métropolitain du transfert des compétences afférentes dans les communautés urbaines et les métropoles	Adopté
M. GRAND	21	Condition d'intérêt communautaire ou métropolitain pour le transfert de la voirie aux communautés urbaines et aux métropoles	Satisfait ou sans objet
Mme JOISSAINS	136 rect. bis	Suppression du transfert obligatoire de la compétence « voirie » à la métropole d'Aix-Marseille-Provence	Rejeté
M. AMIEL	160 rect. bis	Suppression du transfert obligatoire de la compétence « voirie » à la métropole d'Aix-Marseille-Provence	Rejeté
M. GUÉRINI	188	Suppression du transfert obligatoire de la compétence « voirie » à la métropole d'Aix-Marseille-Provence	Rejeté
Mme JOISSAINS	138 rect.	Report du transfert obligatoire de la compétence « voirie » à la métropole d'Aix-Marseille-Provence	Adopté
M. AMIEL	152 rect. bis	Report du transfert obligatoire de la compétence « voirie » à la métropole d'Aix-Marseille-Provence	Adopté
M. GUÉRINI	189	Report du transfert obligatoire de la compétence « voirie » à la métropole d'Aix-Marseille-Provence	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE	329	Priorité des attributions de concession sur les plages du domaine public maritime	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. BONHOMME	452	Condition d'intérêt communautaire pour le transfert aux communautés de communes et d'agglomération de la compétence relative aux zones d'activité économique	Rejeté
M. GENEST	238	Condition d'intérêt communautaire pour le transfert aux communautés de communes et d'agglomération de la compétence relative aux zones d'activité économique	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	477	Remboursement des frais d'instruction de plusieurs actes d'urbanisme	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	543	Réduction du seuil à compter duquel il est possible dans un grand EPCI de réaliser plusieurs PLU	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	569	Procédure d'élaboration du SCOT	Rejeté
M. BONNECARRÈRE	307	Conditions de majorité pour la détermination de l'intérêt communautaire ou métropolitain	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE	337	Retrait d'une métropole d'un syndicat d'électricité	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ESTROSI SASSONE	336	Retrait d'une communauté urbaine d'un syndicat d'électricité	Rejeté
Article 8 Suppression de l'obligation de révision sexennale du schéma départemental de la coopération intercommunale			
M. BONHOMME	383	Suppression du SDCI	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	523	Suppression du SDCI	Rejeté
M. de BELENET	166	Suppression de l'objectif légal de réduction du nombre de syndicats de communes ou de syndicats mixtes	Adopté
M. KERROUCHE	249	Révision du SDCI à la demande de la CDCI	Rejeté
Article 9 Procédure simplifiée de retrait d'une commune membre d'une communauté d'agglomération			
Mme ASSASSI	324	Extension aux communautés urbaines et aux métropoles de la procédure de retrait dérogatoire	Rejeté
Mme PRIMAS	190	Extension aux communautés urbaines de la procédure de retrait dérogatoire	Rejeté
M. BONNECARRÈRE	314	Conditions du retrait dérogatoire d'une commune membre d'une communauté d'agglomération	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	596	Rédactionnel	Adopté
M. GRAND	25	Suppression de dispositions obsolètes et coordination	Adopté
M. GRAND	24	Rédactionnel	Satisfait ou sans objet
M. RAISON	202	Procédure de retrait dérogatoire de communes stations classées de tourisme membres d'une communauté de communes	Rejeté
Articles additionnels après l'article 9			
Mme Nathalie DELATTRE	547	Dérogation au seuil de population exigé pour la création d'une communauté urbaine	Rejeté
M. MASSON	113	Retrait de plein droit d'une commune dont la mairie est située à plus de trente minutes par la route du siège de l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre	Rejeté
Article 10 Scission de communautés de communes et de communautés d'agglomération			
Mme PRIMAS	191	Extension aux communautés urbaines de la procédure de partage	Rejeté
M. KERROUCHE	250	Limitation de la procédure de partage aux communautés d'au moins quarante communes	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KERROUCHE	251	Procédure de partage - accord préalable du conseil communautaire	Rejeté
Mme ASSASSI	325	Conditions du partage	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	597	Prise en compte des orientations définies par la loi en matière intercommunale	Adopté
Article 11			
Information des communes sur les conséquences financières d'une modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	598	Amendement de précision	Adopté
M. GRAND	26	Publication du document d'incidences financières	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	252	Transmission aux membres des assemblées délibérantes du document d'incidences financières	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 11			
M. MASSON	143	Modification des limites départementales en cas de création d'un EPCI à fiscalité propre sur deux départements	Rejeté
M. MARSEILLE	408	Possibilité de désigner tout citoyen pour représenter les communes et EPCI au sein des syndicats mixtes fermés	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	644	Sous-amendement de précision	Adopté
M. Daniel LAURENT	200 rect.	Possibilité de désigner tout citoyen pour représenter les EPCI au sein des syndicats mixtes fermés	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	645	Sous-amendement de précision	Adopté
M. Alain MARC	219 rect.	Possibilité de désigner tout citoyen pour représenter les communes et EPCI au sein des syndicats mixtes fermés	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	646	Sous-amendement de précision	Adopté
M. PELLELAT	416	Mission prospective de la CLECT	Satisfait ou sans objet
M. BONHOMME	443	Mission prospective de la CLECT	Satisfait ou sans objet
M. CABANEL	532	Mission prospective de la CLECT	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	635	Sous-amendement d'amélioration rédactionnelle	Adopté
M. BONHOMME	444 rect.	Composition de la CDCI	Adopté
M. GENEST	230 rect.	Composition de la CDCI	Adopté
M. GRAND	23	Composition de la CDCI	Satisfait ou sans objet
M. CABANEL	541	Composition de la CDCI	Satisfait ou sans objet
M. BONHOMME	445	Désignation des représentants des communes à la CDCI	Rejeté
Mme DESEYNE	161 rect. ter	Conseil municipal réputé complet à cinq conseillers élus (communes de moins de 100 habitants) ou sept conseillers élus (communes de 100 à 499 habitants)	Rejeté
M. KERROUCHE	352 rect. bis	Extension du scrutin de liste à l'ensemble des communes	Rejeté
Mme COSTES	556	Extension du scrutin de liste à l'ensemble des communes	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	524	Extension du scrutin de liste à l'ensemble des communes	Rejeté
M. Alain MARC	220 rect.	Extension du scrutin de liste aux communes de 200 à 1 000 habitants	Rejeté
M. Alain MARC	221 rect.	Extension du scrutin de liste aux communes de 500 à 1000 habitants	Rejeté
M. CHAIZE	396	Caractère complet du conseil municipal pour l'élection du maire	Rejeté
M. KERROUCHE	271	Caractère complet du conseil municipal pour l'élection du maire	Rejeté
M. KERROUCHE	246 rect.	Modification du nombre de membres des conseils municipaux	Rejeté
Mme ASSASSI	326	Modification du nombre de membres des conseils municipaux	Rejeté
M. Alain MARC	218 rect.	Modification du nombre de membres des conseils municipaux	Rejeté
Mme COSTES	559	Mode de désignation des conseillers communautaires dans les communes de moins de 1 000 habitants	Rejeté
M. SIDO	165	Suppression de la déclaration de candidatures dans les communes de moins de 1 000 habitants	Rejeté
M. MASSON	71	Parité parmi les adjoints au maire	Rejeté
Mme COSTES	557	Parité parmi les adjoints au maire	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	526	Parité parmi les adjoints au maire	Rejeté
M. KERROUCHE	361 rect.	Parité parmi les adjoints au maire	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KERROUCHE	362 rect.	Parité dans les exécutifs locaux	Rejeté
M. MASSON	92	Parité parmi les vice-présidents de conseil régional	Rejeté
M. MASSON	74	Parité parmi les vice-présidents de conseil départemental	Rejeté
M. MASSON	93	Parité parmi les vice-présidents du conseil de la métropole de Lyon	Rejeté
M. BONNECARRÈRE	310	Dématérialisation de l'envoi des convocations aux conseillers municipaux	Rejeté
M. GRAND	44	Lien entre retrait d'une délégation à un adjoint et la remise en cause du mandat du maire	Rejeté
M. MASSON	72	Scrutin public et scrutin secret dans les conseils municipaux	Rejeté
M. MASSON	73	Scrutin public et scrutin secret dans les conseils départementaux	Rejeté
M. MASSON	75	Scrutin public et scrutin secret dans les conseils régionaux	Rejeté
M. VOGEL	205	Consultation des électeurs préalable à la fusion de communes au sein d'une commune nouvelle	Rejeté
Mme BERTHET	460 rect. bis	Consultation des électeurs préalable à la fusion de communes au sein d'une commune nouvelle	Rejeté
M. CABANEL	540	Consultation des électeurs préalable à la fusion de communes au sein d'une commune nouvelle	Rejeté
Mme CANAYER	178 rect. bis	Validation de fusion de communes nouvelles n'ayant pas consulté leurs comités techniques préalablement à la fusion	Rejeté
M. MARIE	224	Validation de fusion de communes nouvelles n'ayant pas consulté leurs comités techniques préalablement à la fusion	Rejeté
M. Loïc HERVÉ	168 rect.	Facilitation de la fusion de communes pour créer une commune nouvelle « à cheval » sur deux départements	Adopté
M. Loïc HERVÉ	167 rect.	Rattachement de Seyssel (Ain) au département de Haute-Savoie pour pouvoir créer la commune nouvelle Seyssel sur Rhône	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	484	Droit d'option pour la détermination de l'effectif du conseil municipal des communes nouvelles lors du premier renouvellement	Rejeté
M. GRAND	63	Déport d'un membre du conseil municipal en cas de conflit d'intérêts	Rejeté
M. GRAND	64	Déport des élus locaux en cas de conflit d'intérêts	Rejeté
M. de BELENET	149	Prévention des conflits d'intérêts des représentants d'une commune au sein d'un EPCI.	Rejeté
M. GRAND	66	Saisine, pour avis, de la HATVP	Rejeté
Articles additionnels avant l'article 12			
Mme GUILLEMOT	248	Prérogatives du maire en matière d'évacuation des immeubles à risque et de relogement des habitants.	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 12 Renforcement des prérogatives de police spéciale du maire pour les immeubles et installations à risques			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	599	Clarification rédactionnelle	Adopté
M. de BELENET	164	Clarification rédactionnelle	Satisfait ou sans objet
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	600	Articulation du montant de l'astreinte journalière avec celui de l'amende pénale	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	601	Abaissement du montant de l'amende administrative	Adopté
Articles additionnels après l'article 12			
M. MASSON	140	Répartition entre communes des frais de réparation et d'entretien des édifices des cultes protestants dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
Article 13 Nouvelles répartition des compétences du préfet et du maire pour la fermeture des débits de boisson			
Mme Nathalie DELATTRE	481	Renforcement du maire en matière d'installation des débits de boisson.	Rejeté
M. CABANEL	509	Reconduction de la mesure de fermeture administrative d'un débit de boisson	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	603	Clarification et sécurisation de la procédure de transfert du pouvoir de fermeture des débits de boisson au maire	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	602	Transfert au maire du pouvoir de fermeture des établissements diffusant de la musique	Adopté
M. GRAND	27	Codification de l'article 95 de la loi HPST	Adopté
Articles additionnels après l'article 13			
M. TEMAL	289	Création d'un registre départemental des certificats de collecte et de traitement des déchets	Rejeté
Article 14 Mesures administratives renforçant l'application du droit de l'urbanisme			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	605	Procédure de consignation de fonds pour la mise en conformité	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	604	Rédactionnel	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	606	Mise en demeure de suspendre les travaux en infraction	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	607 rect.	Relèvement du plafond de l'astreinte journalière	Adopté
M. KERROUCHE	281 rect.	Relèvement du plafond de l'astreinte journalière	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	608	Sécurisation juridique de l'astreinte (modulation du montant)	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	609 rect.	Sécurisation juridique de l'astreinte (plafonnement du total versé)	Adopté
Articles additionnels après l'article 14			
M. BONNECARRÈRE	311	Transfert au président de l'EPCI du pouvoir de réglementer la collecte des déchets ménagers	Rejeté
Mme ESTROSI SASSONE	338	Transfert au président de l'EPCI du pouvoir de réglementer la collecte des déchets ménagers	Rejeté
Mme ESTROSI SASSONE	339	Transfert au président de l'EPCI du pouvoir de police des déchets	Rejeté
Article 15 Attribution au maire du pouvoir de dresser des amendes administratives			
M. BONHOMME	386	Élargissement de la procédure de l'amende administrative	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	610	Suppression du caractère répétitif ou continu du manquement susceptible de faire l'objet d'une amende administrative	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	555	Suppression du caractère répétitif ou continu du manquement susceptible de faire l'objet d'une amende administrative	Satisfait ou sans objet
Mme VERMEILLET	422 rect.	Extension de la procédure de l'amende forfaitaire à divers délits	Rejeté
Articles additionnels après l'article 15			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	611	Renforcement des pouvoirs de police du maire à l'encontre des épaves	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	640	Consolidation des conventions de coordination	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	641	Renforcement de l'information du maire sur les suites judiciaires données aux infractions constatées par les agents de police municipale	Adopté
M. GRAND	30	Transfert au maire du pouvoir de police en matière de lutte contre les logements insalubres	Rejeté
M. TOURENNE	186	Réquision de la force publique par le maire	Rejeté
Mme de la GONTRIE	291 rect.	Réduction de la durée d'exécution des arrêtés pris en matière d'affichage ou de marquage sauvage	Rejeté
M. BONHOMME	384	Réduction de la durée d'exécution des arrêtés pris en matière d'affichage ou de marquage sauvage	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	519	Réduction de la durée d'exécution des arrêtés pris en matière d'affichage ou de marquage sauvage	Rejeté
Mme de la GONTRIE	290 rect.	Introduction d'une procédure d'amende civile à l'encontre des auteurs de publicité et de marquage sauvage	Rejeté
Mme RAIMOND-PAVERO	350	Introduction d'une procédure d'amende civile à l'encontre des auteurs de publicité et de marquage sauvage	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	520	Introduction d'une procédure d'amende civile à l'encontre des auteurs de publicité et de marquage sauvage	Rejeté
M. BONHOMME	385	Introduction d'une procédure d'amende civile à l'encontre des auteurs de publicité et de marquage sauvage	Rejeté
M. REICHARDT	175	Lutte contre l'affichage sauvage	Rejeté
M. MASSON	112	Interdiction du burkini dans les piscines publiques et privées	Rejeté
M. MASSON	114	Pouvoirs du maire à l'encontre des piscines instituant des plages horaires d'accès non-mixtes	Rejeté
M. DEVINAZ	409	Extension au président d'un EPCI des prérogatives de police de la circulation et du stationnement du maire	Rejeté
M. GRAND	29	Expérimentation d'applications permettant le signalement à la police municipale d'incivilités graves ou de situations critiques	Rejeté
M. BONNECARRÈRE	308	Mise à disposition d'agents de police municipale au président de l'EPCI	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	639	Assouplissement des modalités de recrutement d'agents de police municipaux par un président d'EPCI	Adopté
M. BONNECARRÈRE	312	Mutualisation des polices municipales entre communes n'appartenant pas au même EPCI	Rejeté
Mme ESTROSI SASSONE	340	Mutualisation des polices municipales entre communes n'appartenant pas au même EPCI	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	548	Mutualisation des polices municipales entre communes n'appartenant pas au même EPCI	Rejeté
M. PERRIN	222	Mutualisation des gardes champêtres entre EPCI	Adopté
Mme de la GONTRIE	294 rect. bis	Création d'une police municipale à Paris	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	533	Extension des prérogatives judiciaires des gardes particuliers assermentés	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
Mme de la GONTRIE	292 rect. bis	Limitation par les collectivités du nombre de jours de location de sa résidence principale en tant que meublé touristique	Rejeté
Mme de la GONTRIE	293 rect.	Modulation des amendes forfaitaires de la 4 ^{ème} classe par les conseils municipaux	Rejeté
Mme de la GONTRIE	295 rect.	Demande d'un rapport au Parlement sur les modalités de perception et les possibilités d'augmentation des contraventions liées à un usage abusif du domaine public	Rejeté
Mme TROENDLÉ	116 rect. bis	Attribution au président d'une collectivité territoriale de la possibilité de saisir le juge administratif en cas de contravention de grande voirie sur leur domaine public fluvial	Rejeté
Mme TROENDLÉ	117 rect. bis	Attribution au président du conseil départemental d'un pouvoir de police en matière d'ordre public	Rejeté
Mme TROENDLÉ	119 rect. bis	Attribution au président du conseil départemental d'un pouvoir de police en matière d'ordre public sur les espaces naturels sensibles	Rejeté
M. BAS	391	Établissement public du Mont-Saint-Michel	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	479	Anonymisation des actes provisoires d'internement psychiatrique	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	480	Recueil de l'avis du maire avant autorisation de défrichement	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	497	Accès du maire et de la direction générale des finances publiques au système d'immatriculation des véhicules	Rejeté
Articles additionnels avant l'article 16			
M. MASSON	139	Référendum en Alsace	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. MASSON	141	Création d'une région Alsace	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. MASSON	142	Possibilité pour un département situé sur le territoire d'une ancienne région de demander sa transformation en collectivité à statut particulier	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 16 Assouplissement des règles de la commande publique applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	612	Extension à la métropole de Lyon des dispositions de l'article	Adopté
M. TOURENNE	369	Création d'une charte sur l'organisation du commerce à l'échelle d'un EPCI - possibilité de fermeture de commerce le dimanche, par le préfet sur la base de cette charte	Rejeté
Mme SAINT-PÉ	370 rect. bis	Assouplissement des conditions de mise en commun de service au sein d'un syndicat mixte	Adopté
Articles additionnels après l'article 16			
M. CHAIZE	410	Participation des EPCI aux groupements de commandes	Rejeté
Article 17 « Sécabilité » des compétences déléguées entre collectivités territoriales			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	613	Possibilité pour un EPCI à fiscalité propre de déléguer les compétences dont il est attributaire à un département ou une région	Adopté
M. GENEST	239 rect.	Élargissement des possibilités de délégation	Adopté
M. GRAND	31	élargissement des possibilités de délégation	Satisfait ou sans objet
M. CHASSEING	433 rect. bis	Possibilité pour la région de déléguer la compétence transport scolaire au département	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 17			
M. BONHOMME	454	Élargissement des possibilités de délégation	Satisfait ou sans objet
Article 18 Compétences économiques des départements			
M. TOURENNE	187	Suppression de l'article	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	614	Aides du département aux secteurs de l'agriculture, de la pêche et de la conchyliculture	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	615	Clarification du droit en vigueur	Adopté
Articles additionnels après l'article 18			
M. GRAND	32	État de catastrophe économique	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MARIE	260	Participation du département à des SPL et SEM et adhésion à des syndicats mixtes ayant des activités d'aménagement	Rejeté
Mme TROENDLÉ	125 rect. bis	Aides du département aux secteurs de l'agriculture et de la pêche	Satisfait ou sans objet
Mme TROENDLÉ	126 rect. bis	Champ des subventions d'investissement du département – Délégation par la région au département de l'octroi d'aides aux entreprises	Satisfait ou sans objet
Article 19 État civil dans les communes nouvelles			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	616	Gestion de l'état civil dans les communes nouvelles	Adopté
Articles additionnels après l'article 19			
M. GRAND	193	Obligation de transparence dans les relations entre collectivités territoriales et « influenceurs »	Rejeté
M. GRAND	43	Publicité de l'état récapitulatif des subventions attribuées par les départements et les régions	Rejeté
M. BONHOMME	451	Lieu de délivrance des cartes nationales d'identité	Rejeté
Mme BERTHET	579 rect.	Lieu de délivrance des cartes nationales d'identité	Rejeté
M. KERROUCHE	283	Lieu de délivrance des cartes nationales d'identité	Rejeté
Article 20 « Rescrit » du préfet			
Mme ESTROSI SASSONE	330	Élargissement du rescrit aux établissements publics locaux	Adopté
M. CABANEL	510	Suppression du délai de réponse et du principe selon lequel silence vaut absence de position formelle	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	618 rect.	Abaissement de quatre à deux mois du délai de réponse du préfet à une demande de prise de position formelle	Adopté
Mme TROENDLÉ	129 rect. bis	Abaissement de quatre à deux mois du délai de réponse du préfet à une demande de prise de position formelle	Adopté
M. de BELENET	199	Abaissement de quatre à trois mois du délai de réponse du préfet à une demande de prise de position formelle	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	34 rect.	Délai de réponse du préfet à une demande de prise de position formelle de trois mois et notification de l'absence de prise de position formelle	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	490	Ajout d'une procédure de « question préjudicielle » du préfet au tribunal administratif à la suite de la procédure de rescrit	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 20			
M. BOCKEL	207 rect.	Conférence de dialogue entre collectivités territoriales et État	Adopté
Article 22 Habilitation à légiférer par ordonnance sur la publicité des actes des collectivités territoriales, leur entrée en vigueur, leur conservation et le point de départ du délai de recours contentieux			
M. GRAND	35	Réduction du délai donné au Gouvernement pour prendre l'ordonnance	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	619	Délai de dépôt de l'ordonnance devant le Parlement	Adopté
Article additionnel après l'article 22			
Mme Nathalie DELATTRE	483	Transfert de la responsabilité de l'enquête sur la compatibilité de l'instruction donnée avec l'état de santé de l'enfant du maire au préfet	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
Article 23 Suppression de l'obligation de créer diverses instances et d'établir divers documents			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	620 rect.	Coordinations - Maintien du rapport sur les déchets - Suppression de l'obligation d'élaborer d'autres rapports	Adopté
M. MARIE	255	Maintien de l'obligation pour les communes de plus de 100 000 habitants de constituer des mairies de quartier	Satisfait ou sans objet
M. CABANEL	513	Maintien du rapport annuel sur la prévention et la gestion des déchets	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	36	Maintien du rapport annuel sur la prévention et la gestion des déchets	Satisfait ou sans objet
M. MARIE	256	Maintien du rapport annuel sur la prévention et la gestion des déchets	Satisfait ou sans objet
Mme RAIMOND-PAVERO	197	Maintien de l'obligation de créer des conseils de développement	Satisfait ou sans objet
Mme RAIMOND-PAVERO	198	Maintien de l'obligation de créer des conseils de développement	Satisfait ou sans objet
M. MARIE	257	Maintien de l'obligation de créer des conseils de développement	Satisfait ou sans objet
M. CHASSEING	434 rect.	Maintien de l'obligation de créer des conseils de développement	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	486	Maintien de l'obligation de créer des conseils de développement	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	37	Maintien de l'obligation de créer des conseils de développement	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	487	Maintien de l'obligation de créer des conseils de développement	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	489	Maintien de l'obligation de créer des conseils de développement	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	38	Maintien des prérogatives des conseils de développement	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	39	Maintien du rapport sur les mutualisations	Satisfait ou sans objet
M. MARIE	258	Maintien du rapport sur les mutualisations	Satisfait ou sans objet
M. BONNECARRÈRE	315	Maintien du rapport sur les mutualisations	Satisfait ou sans objet
M. CABANEL	514	Maintien du rapport sur les mutualisations	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	40	Communication annuelle sur la mutualisation si le schéma de mutualisations n'est pas élaboré	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 23			
M. GRAND	196	Vote de l'organe délibérant sur les mutualisations	Rejeté
M. MARIE	261	Délai de notification des attributions au titre de la dotation globale de fonctionnement	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	406 rect.	Création d'un cadre juridique applicable aux médiateurs territoriaux	Adopté
M. GRAND	33	Institution d'un rapport retraçant les dépenses de communication dans toutes les collectivités sauf les communes et EPCI de moins de 100 000 habitants	Rejeté
Article 24			
Extension à toutes les opérations d'investissement du bloc communal de la faculté pour le préfet d'accorder une dérogation à la participation financière minimale du maître d'ouvrage			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	621	Extension de la disposition à toutes les opérations d'investissement relevant du bloc communal	Adopté
M. GRAND	41	Participation financière minimale du maître d'ouvrage lorsque celui-ci est une commune de moins de 1 000 habitants	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	42	Dérogation à la règle de la participation minimale du maître d'ouvrage	Satisfait ou sans objet
M. MARIE	259	Réduction de la participation financière minimale du maître d'ouvrage lorsque celui-ci est une commune de moins de 1 000 habitants	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 25			
Mme TROENDLÉ	131 rect. ter	Modification des délégations consenties à la commission permanente	Adopté
Mme TROENDLÉ	132 rect. bis	Délégation par le conseil départemental à son président de l'octroi d'aides aux entreprises	Rejeté
Mme TROENDLÉ	133 rect. bis	Délégation au président du conseil départemental des mises à disposition à titre gratuit pour une durée inférieure à douze ans	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	637	Extension de l'amendement COM-133 aux conseils municipaux et régionaux	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	536	Délai d'instruction des déclarations préalables de travaux pour la construction de lotissements	Rejeté
M. CHAIZE	420	Communication par l'État aux collectivités territoriales du nom et de l'adresse des personnes physiques qui acquièrent la propriété ou deviennent occupants d'un local situé sur leur territoire	Rejeté
M. CHAIZE	429	Information des maires et présidents de conseils départementaux des interventions de SDIS	Rejeté
Article 26			
Extension du congé électif aux communes de moins de 1 000 habitants – Conditions d'exercice des mandats dans les communautés de communes			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	622	Correction de deux incohérences du régime indemnitaire des communautés de communes	Adopté
M. MARIE	262	Majoration des crédits d'heures dans certaines communautés de communes	Satisfait ou sans objet
M. MARIE	263	Indemnisation des conseillers communautaires bénéficiant d'une délégation de fonction	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	57	Indemnisation des conseillers communautaires bénéficiant d'une délégation de fonction	Satisfait ou sans objet
M. BONNECARRÈRE	309	Indemnisation des conseillers communautaires bénéficiant d'une délégation de fonction	Satisfait ou sans objet
M. BONNECARRÈRE	317	Indemnisation des conseillers communautaires bénéficiant d'une délégation de fonction	Satisfait ou sans objet
Mme ESTROSI SASSONE	348	Indemnisation des conseillers communautaires bénéficiant d'une délégation de fonction	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	56	Régime indemnitaire dans les communautés de communes de 100 000 habitants et plus	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 26			
M. BONHOMME	376	Clarification du statut de « salarié protégé » des élus locaux	Rejeté
M. MARIE	297	Clarification du statut de « salarié protégé » des élus locaux	Rejeté
M. BOCKEL	209 rect.	Clarification du statut de « salarié protégé » des élus locaux	Adopté
M. CABANEL	563	Revalorisation des crédits d'heures	Rejeté
M. GENEST	231	Revalorisation des crédits d'heures	Rejeté
M. BONHOMME	446 rect.	Revalorisation des crédits d'heures	Adopté
M. KERROUCHE	272	Extension des possibilités de suspension du contrat de travail	Adopté
M. CABANEL	567	Extension des possibilités de suspendre son contrat de travail	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	273	Suspension du contrat de travail pour les présidents d'établissement public de coopération intercommunale	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	492	Prise en compte de la suspension du contrat de travail dans le calcul de la durée de préavis du licenciement	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	494	Prise en compte de la suspension du contrat de travail dans le calcul de l'indemnité de licenciement	Rejeté
M. KERROUCHE	274	Prise en compte de la suspension du contrat de travail dans le calcul du préavis et de l'indemnité de licenciement	Rejeté
Article 27			
Prise en charge des frais de garde et d'assistance des élus locaux			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	623	Rédactionnel	Adopté
M. de BELENET	353	Compensation, par l'État, de la prise en charge des frais de garde ou d'assistance dans les communes de moins de 3 500 habitants	Adopté
M. de BELENET	430	Compensation, par l'État, des frais de garde ou d'assistance dans les communes de moins de 3 500 habitants	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	47	Périmètre de l'aide financière pour les chèques emploi-service	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	624	Extension outre-mer des aides aux CESU	Adopté
Mme TETUANUI	211	Extension à la Polynésie française	Adopté
Article additionnel avant l'article 28			
M. GRAND	48	Suppression du principe de gratuité des mandats communaux	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 28 Indemnités votées par les conseils municipaux et communautaires			
Mme ASSASSI	327	Revalorisation des indemnités de fonction dans les communes de moins de 3 500 habitants	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	634	Revalorisation des indemnités de fonction dans les communes de moins de 3 500 habitants - Maintien de la procédure applicable à l'indemnité du maire	Adopté
M. CABANEL	517	Maintien de la procédure applicable à l'indemnité des maires	Satisfait ou sans objet
M. BONHOMME	388	Maintien de la procédure applicable à l'indemnité des maires	Satisfait ou sans objet
Mme GUIDEZ	368 rect. bis	Maintien de la procédure applicable à l'indemnité des maires	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	285	Maintien de la procédure applicable aux maires	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	194	Plancher d'indemnisation pour les maires	Satisfait ou sans objet
M. PELLEVAT	417	Revalorisation des indemnités dans les communes de moins de 3 500 habitants	Satisfait ou sans objet
M. BOCKEL	208 rect.	Maintien de la procédure applicable aux maires	Satisfait ou sans objet
M. GENEST	228	Revalorisation des indemnités de fonction jusqu'à 3 500 habitants	Satisfait ou sans objet
M. Loïc HERVÉ	180 rect.	Revalorisation des indemnités de fonction dans les communes de 3 500 à 19 999 habitants	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	458	Revalorisation des indemnités de fonction dans les communes jusqu'à 100 000 habitants	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	49	Plancher d'indemnisation pour les maires	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	280	Majoration de l'indemnité de fonction pour les actifs	Rejeté
Mme VERMEILLET	427 rect.	Compensation de la hausse des indemnités dans les communes de moins de 1 000 habitants	Rejeté
M. KERROUCHE	265	Informations sur les montants bruts et nets des indemnités	Rejeté
M. BONHOMME	390	Présentation, tous les deux ans, de l'état global des indemnités des conseillers communautaires	Rejeté
M. de BELENET	395	Présentation, tous les deux ans, de l'état des indemnités des conseillers communautaires	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	625	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 28			
M. GRAND	58	Clarification de l'enveloppe indemnitaire	Rejeté
M. GRAND	59	Modulation des indemnités de fonction dans les communes de 100 000 habitants et plus	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	643	Possibilité de modulation des indemnités de fonction dans les communes de 100 000 habitants et plus	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	554	Modulation des indemnités de fonction dans l'ensemble des conseils municipaux	Satisfait ou sans objet
M. de BELENET	157	Modulation des indemnités de fonction dans les communes de 50 000 habitants et plus	Satisfait ou sans objet
M. de BELENET	183	Modulation des indemnités de fonction dans les EPCI de 50 000 habitants et plus	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	648	Possibilité de moduler les indemnités de fonction dans les EPCI de 100 000 habitants et plus	Adopté
M. CABANEL	504	Modulation des indemnités de fonction dans l'ensemble des conseils communautaires	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	53	Reversement de l'écrêtement	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	626	Maintien des indemnités de fonction dans les syndicats	Adopté
M. REICHARDT	174 rect.	Maintien des indemnités de fonction dans les syndicats	Adopté
M. de BELENET	179 rect. bis	Maintien des indemnités de fonction dans les syndicats	Adopté
M. GRAND	52 rect. bis	Maintien des indemnités de fonction dans les syndicats	Adopté
M. BONHOMME	387 rect.	Maintien des indemnités de fonction dans les syndicats	Adopté
M. KERROUCHE	279 rect.	Maintien des indemnités de fonction dans les syndicats	Adopté
M. GENEST	229 rect.	Maintien des indemnités de fonction dans les syndicats	Adopté
M. MARSEILLE	407	Maintien des indemnités de fonction dans les syndicats de la métropole de Paris	Satisfait ou sans objet
M. Daniel LAURENT	201 rect.	Indemnités dans les syndicats	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	54	Indemnité de fonction pour les présidents de commission des conseils régionaux	Rejeté
M. GENEST	233	Régime d'imposition des élus locaux	Rejeté
M. BONHOMME	448	Régime fiscal des élus locaux	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	565	Régime fiscal des élus locaux	Rejeté
M. CABANEL	566	Régime fiscal des élus locaux (communes de moins de 1 000 habitants)	Rejeté
Article 29 Remboursement des frais de déplacement des conseillers communautaires lorsqu'ils perçoivent une indemnité de fonction			
Mme TETUANUI	212	Frais de déplacement en Polynésie française	Adopté
Articles additionnels après l'article 29			
M. KERROUCHE	266	Frais de transport des élus communaux	Adopté
M. Alain MARC	148 rect. bis	Mandats spéciaux des élus locaux	Adopté
M. BONNECARRÈRE	313 rect.	Mandats spéciaux des élus locaux	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE	341	Mandats spéciaux des élus locaux	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	550 rect.	Mandats spéciaux des élus locaux	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	627	Règles applicables aux arrêts maladie des élus locaux	Adopté
M. GRAND	46 rect.	Règles applicables aux arrêts maladie des élus locaux	Adopté
Mme THOMAS	135 rect.	Règles applicables aux arrêts maladie des élus locaux	Adopté
Article 30 Modification du régime de prise en charge de la protection fonctionnelle des maires			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	642	Extension de la protection fonctionnelle	Adopté
M. de BELENET	392	Extension du champ de la protection fonctionnelle et du seuil de compensation financière par l'État pour les communes les plus petites	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	60	Extension du champ de la protection fonctionnelle et du seuil de compensation financière par l'État pour les communes les plus petites	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	268	Extension du champ de la protection fonctionnelle et du seuil de compensation financière par l'État pour les communes les plus petites	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	328	Extension du champ de la protection fonctionnelle et du seuil de compensation financière par l'État pour les communes les plus petites	Satisfait ou sans objet
M. de BELENET	354	Extension du champ de la protection fonctionnelle et du seuil de compensation financière par l'État pour les communes les plus petites	Satisfait ou sans objet
M. FOUCHÉ	298 rect.	Extension du champ de la protection fonctionnelle et du seuil de compensation financière par l'État pour les communes les plus petites	Satisfait ou sans objet
M. BONHOMME	379	Extension du champ de la protection fonctionnelle et du seuil de compensation financière par l'État pour les communes les plus petites	Satisfait ou sans objet
Mme TETUANUI	216 rect.	Extension des dispositions de l'article 30 à la Polynésie française	Adopté
Article additionnel après l'article 30			
Mme CANAYER	177 rect.	Droit au télétravail pour les élus	Rejeté
Article 31 Habilitation à légiférer par ordonnances pour réformer les dispositifs de formation des élus locaux			
M. CABANEL	515	Suppression de l'article 31	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	628	Portabilité des droits à formation des élus locaux	Adopté
Mme VERMEILLET	423 rect.	Maintien des droits à formation des élus locaux	Rejeté
M. YUNG	435	Formation des conseillers consulaires	Rejeté
Mme VERMEILLET	424 rect.	Prise en comptes des besoins des élus locaux dans les formations	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	629	Suppression d'une disposition trop imprécise de l'habilitation à légiférer par ordonnances	Adopté
M. BOCKEL	210 rect.	Intervention du CNFPT dans la formation des élus locaux	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	495	Intervention du CNFPT pour la formation des élus locaux bénéficiant de l'allocation différentielle de fin de mandat	Satisfait ou sans objet
M. GOLD	491	Validation des acquis de l'expérience (VAE) des élus locaux pour la délivrance des diplômes universitaires	Adopté
Articles additionnels après l'article 31			
M. de BELENET	156	Accès des élus locaux aux fonctions de chargés d'enseignement	Rejeté
M. GRAND	68	Rapport sur le fonctionnement des organismes de formation	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CABANEL	538	Rôle des anciens élus locaux dans la formation	Rejeté
M. BONHOMME	439	Rôle des anciens élus dans la formation	Rejeté
M. PELLEVAT	419	Rôle des anciens élus dans la formation	Rejeté
M. GRAND	69	Transfert de la formation des élus locaux aux EPCI	Rejeté
M. GRAND	67	Obligation de formation pendant la première année du mandat municipal	Rejeté
M. BONHOMME	438	Obligation de formation pendant la première année du mandat municipal	Rejeté
M. PELLEVAT	418	Obligation de formation pendant la première année du mandat municipal	Rejeté
M. KERROUCHE	278	Obligation de formation pendant la première année de mandat	Rejeté
M. de BELENET	150	Obligation de formation sur l'exercice des prérogatives d'officier de police judiciaire	Rejeté
Mme VERMEILLET	425 rect.	Rachat de droit à la retraite dans le régime général	Rejeté
M. GRAND	45	Expression des conseillers municipaux minoritaires	Rejeté
M. KERROUCHE	270	Questions orales de l'opposition	Adopté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	647	Rédactionnel	Adopté
M. KERROUCHE	275	Réservation au sein du bulletin d'information générale un espace d'expression pour les conseillers n'appartenant pas à la majorité dans les communes de 1 000 à 3 500	Rejeté
Article 32 Habilitation à légiférer par ordonnance pour l'adaptation et l'extension du projet de loi dans les outre-mer			
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	630	Suppression de l'article par coordination	Adopté
Articles additionnels après l'article 32			
M. GRAND	62	Clarification de la définition du délit de prise illégale d'intérêts	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. Loïc HERVÉ	172 rect.	Clarification de la définition du délit de prise illégale d'intérêts	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. GENEST	236	Clarification de la définition du délit de prise illégale d'intérêts	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Loïc HERVÉ	173 rect.	Limitation de la responsabilité pénale indirecte et extension de la responsabilité pénale des personnes morales	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. GRAND	65	Encadrement des conditions d'engagement de la responsabilité pénale des élus en cas d'inaction	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. de BELENET	163	Encadrement des conditions d'engagement de la responsabilité pénale des élus en cas d'inaction	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. de BELENET	162	Précision des critères de mise en cause de la responsabilité pénale des élus locaux	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. GENEST	237	Clarification de la définition du délit de favoritisme	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. GRAND	61	Demande de rapport au Parlement sur la responsabilité pénale des élus locaux	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
Articles additionnels avant l'article 33			
M. TEMAL	287	Droit de vote à 16 ans	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. MASSON	79	Réduction du périmètre de l'obligation de désigner un mandataire financier	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. MASSON	80	Autoriser le recueil de dons par des opérateurs de paiement en ligne	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. MASSON	81	Conditions d'octroi des crédits bancaires aux candidats à des élections	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. MASSON	82	Conditions d'octroi des crédits bancaires aux candidats à des élections	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. BONHOMME	455	Remboursement de la propagande électorale	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. KERROUCHE	284	Remboursement de la propagande électorale	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 33			
Simplification du vote par procuration - Droit de vote des personnes détenues			
M. MASSON	106	Suppression de l'article 33	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	631	Suppression de l'inscription systématique des personnes détenues sur les listes électorales	Adopté
M. MASSON	108	Suppression de l'extension des communes de rattachement des personnes détenues	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	632	Bureau de rattachement pour le vote par correspondance	Adopté
M. Alain MARC	144 rect. bis	Disposition transitoire pour les personnes sortant de détention	Adopté
M. GRAND	70	Procuration dématérialisée	Rejeté
M. MASSON	90	Information du mandataire	Rejeté
M. GRAND	192	Nombre maximal de procurations par mandataire	Rejeté
M. FOUCHÉ	300	Preuve de l'existence d'une procuration	Rejeté
M. Alain MARC	145 rect. bis	Isoloir pour le vote par correspondance dans les prisons	Adopté
M. Alain MARC	146 rect. bis	Information des personnes détenues sur leurs droits civiques	Adopté
M. MASSON	109	Repousser l'entrée en vigueur de l'article 33 à 2025	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 33			
M. MASSON	83	Intégration des bilans de mandat dans les comptes de campagne	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. MASSON	84	Clarification des « menues dépenses » dans les campagnes électorales	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. MASSON	85	Juxtaposition des couleurs bleu, blanc et rouge sur les affiches et les circulaires électorales	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. MASSON	86	Service public national de l'envoi des documents de propagande	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. MASSON	87	Interdiction, pour l'État, de sous-traiter l'envoi de la propagande électorale	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	88	Interdiction de la photographie d'une personne sur le bulletin de vote	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. YUNG	372 rect.	Dénomination et rôle des conseillers consulaires	Irrecevable (art. 45 de la Constitution)
M. PATRIAT	158 rect. bis	Éligibilité des majeurs protégés aux élections municipales	Rejeté
M. DARNAUD, Mme GATEL, rapporteurs	633	Coordination	Adopté
Mme TETUANUI	214	Stationnement payant en Polynésie française	Adopté
Mme TETUANUI	215	Création de crématorium en Polynésie française	Adopté

La réunion est close à 20 h 30

**COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE
MME JACQUELINE GOURAULT,
MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS AVEC LE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES,
ET DE M. SÉBASTIEN LECORNU, MINISTRE AUPRÈS
DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

MERCREDI 25 SEPTEMBRE 2019

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, j'ai le plaisir d'accueillir Mme Jacqueline Gourault et M. Sébastien Lecornu pour la présentation du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Nos deux rapporteurs, Mme Françoise Gatel et M. Mathieu Darnaud, ont déjà procédé à de très nombreuses auditions, étant entendu que ce texte sera examiné par la commission des lois dès la semaine prochaine, avant d'être débattu en séance au début de la semaine suivante. Le Sénat accueille ce texte dans un esprit particulièrement coopératif en ce qu'il reprend, après une assez longue période de concertation, un grand nombre des dispositions que nous avons nous-mêmes présentées et adoptées dans plusieurs textes, dont le plus ambitieux a été adopté le 13 juin 2018. Cependant, ces propositions de loi n'ont pas été inscrites à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale, si bien qu'elles n'ont pas pu aboutir. Le fait que le Gouvernement ait bien voulu s'inspirer de nos travaux pour présenter son propre texte nous donne évidemment satisfaction, même si nous formulerons des propositions complémentaires.

Sans être à proprement parler un texte d'attente, ce projet de loi précède un texte dont l'ambition serait plus grande encore : présenté par Mme Gourault après les élections municipales, ce dernier aurait pour objet de donner un nouveau souffle aux libertés locales, ce dont nous nous réjouissons évidemment.

Quant au texte dont il est question ici, il vise à apporter un certain nombre de corrections à la loi NOTRe, pour en retirer un certain nombre d'irritants – chacun d'entre nous, dans nos territoires, mesurons à quel point cette loi en comporte.

Cette audition a été programmée dès le mois de juillet, c'est-à-dire avant la mort brutale du maire de Signes dans l'exercice de ses fonctions. Elle doit donc aussi être le lieu où aborder la question de l'insécurité des

maires. En lançant une consultation cet été, nous avons voulu mesurer avec autant d'exactitude que possible l'ampleur du phénomène de l'insécurité subie par les maires. Nous le savons, ce phénomène est réel, mais la mesure n'en avait pas été prise jusqu'à présent. Il nous a semblé qu'il convenait d'« objectiver » ce phénomène avant d'y apporter des réponses. D'ailleurs, le Gouvernement, qui a été bien évidemment également sensible à cette tragédie, a annoncé des dispositions de nature à renforcer l'autorité des maires dans l'exercice de leurs pouvoirs de police ; nous en débattons bien sûr ensemble.

Permettez-moi de vous rappeler, madame, monsieur les ministres, que je vous ai écrit le 9 août dernier pour vous demander de nous communiquer, parallèlement à notre enquête auprès des maires, les éléments statistiques dont vous pourriez disposer. Or je n'ai pas reçu de réponse à ce jour, malgré les relances que nous avons adressées à vos services. Mais peut-être avez-vous prévu de nous répondre aujourd'hui.

Le questionnaire a été rempli par 3 812 maires, soit près de 11 % des maires. Il ne prétend pas être une véritable enquête méthodologique, à l'image d'un sondage réalisé auprès d'un échantillon représentatif, mais la proportion de réponses est tout de même importante, voire, à vrai dire, tout à fait exceptionnelle. Nous en tirerons toutes les conclusions qui s'imposent. Les réponses détaillées qui nous sont parvenues sont en cours de traitement et, si des dispositions législatives nous sont inspirées, nous en discuterons avec le Gouvernement à l'occasion de l'examen du présent projet de loi.

Je rappelle que cette audition est publique et qu'elle donne lieu à une captation vidéo.

Je laisse maintenant la parole à Mme Gourault, puis M. Lecornu s'exprimera.

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. – Je suis très heureuse d'être parmi vous aujourd'hui pour évoquer ce projet de loi, car il apporte une première réponse concrète aux demandes des élus, lesquelles ont été également mises en avant dans le grand débat. Sébastien Lecornu a préparé ce texte très étroitement avec le Sénat.

On peut retenir deux grandes orientations dans les décisions proposées : redonner des libertés locales pour permettre aux élus d'avoir les capacités d'agir et lever les freins à l'engagement et au réengagement des élus locaux dans la perspective des prochaines élections municipales. Je le sais pour aller souvent sur le terrain à la rencontre des élus et pour participer à des congrès d'élus départementaux ou nationaux, ces décisions sont très attendues dans les territoires. La semaine dernière, lors du congrès de l'Association des petites villes de France et de l'Association des maires ruraux de France, nous n'avons pas manqué de rappeler, avec le Premier

ministre, que ce projet de loi traduisait déjà certaines décisions. Ainsi, l'agenda rural a été écrit par cinq élus du monde rural.

Vous connaissez, cher président, mon attachement au bloc communal et à la nécessaire symbiose entre les communes et l'intercommunalité, que je ne veux naturellement pas passer sous silence. Les propositions que nous faisons sont pragmatiques ; elles visent à donner plus de souplesse et à remettre de la proximité dans les politiques publiques, notamment en replaçant les maires au cœur de l'intercommunalité.

Je veux rappeler que nous avons bousculé l'agenda parlementaire de manière que ce texte soit examiné dans les meilleurs délais, car il porte des enjeux bornés dans le temps. Je pense, par exemple, aux dispositions prévues à l'article 5 pour ce qui concerne l'eau et l'assainissement ; aux éventuels amendements qui pourraient être déposés sur les indemnités des présidents et des vice-présidents de syndicats infracommunautaires ou encore aux dispositions relatives à la question de la voirie à Marseille. Il convient de se cantonner à améliorer les dispositions prévues en la matière ainsi que celles qui sont relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux dans la mesure où, comme vous l'avez rappelé, monsieur le président, le projet de loi dit « 3D » - décentralisation, différenciation, déconcentration - devrait être présenté en conseil des ministres à la fin du printemps 2020. Ce texte visera plus largement, au-delà des communes et des intercommunalités, les nouvelles relations entre l'État et les collectivités territoriales. Il s'agira là d'une nouvelle boîte à outils en vue d'adapter notre action commune aux réalités locales au travers de nouvelles relations entre l'État et les collectivités territoriales, mais aussi entre les collectivités territoriales elles-mêmes. On ne saurait se limiter au seul terme « décentralisation » dans une République qui est déjà décentralisée, la différenciation et la déconcentration pouvant apporter de nombreuses réponses.

Ce texte sera précédé, à l'instar de ce qu'a fait Sébastien Lecornu concernant le texte que nous allons vous présenter, d'une période de discussions et de rencontres. D'ailleurs, monsieur le président, nous discuterons ensemble en fin d'après-midi de la méthode de travail.

Enfin, je veux vous dire, monsieur le président, que nous avons bien reçu votre lettre du 9 août dernier, mais nous avons demandé des réponses au ministère de l'intérieur et au ministère de la justice, car, sur ces sujets, les chiffres doivent être exacts. La réponse ne saurait tarder...

M. Philippe Bas, président. - Permettez-moi de préciser, madame la ministre, que le ministre de l'intérieur n'a pas attendu pour nous répondre.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. - Pour ma part, j'estime qu'il convient de coordonner l'action des deux ministères.

M. Philippe Bas, président. - Vous avez certainement raison, et je vous en donne acte.

M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales. – Je souhaiterais, à titre liminaire, évoquer notre méthode de travail. Nous avons discuté en amont avec les présidents de groupes politiques, avec les deux rapporteurs de votre commission, ainsi qu’avec le Président Gérard Larcher, et nous nous sommes inspirés des travaux menés au Sénat par les commissions et la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Nous souhaitons bâtir un texte le plus consensuel possible, pragmatique et qui permette de proposer des réponses concrètes aux enjeux du bloc communal. Les questions relatives à l’articulation entre l’État et les collectivités territoriales feront l’objet d’un autre projet de loi. Le présent texte doit également traduire les ambitions du grand débat, durant lequel le Président de la République et les maires ont échangé pendant quatre-vingt-seize heures. Il ne s’agit pas de légiférer en défensive au regard de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRe, mais de tirer les conclusions opérationnelles de l’application des lois successives sur les questions territoriales et d’adapter notre droit en conséquence. Nous souhaitons enfin répondre à trois sentiments exprimés par les élus locaux.

Le premier sentiment réside dans le fait qu’il apparaît plus difficile qu’autrefois d’exercer un mandat local, en raison notamment d’un accroissement des contraintes normatives d’origine législative ou réglementaire. Nous proposons donc diverses mesures de simplification. Certaines obligations deviendront ainsi optionnelles, ce qui ne manquera pas d’animer nos débats. À titre d’illustration, mon ministère reçoit déjà de nombreux courriers et questions écrites sur la création des conseils de développement que nous souhaitons laisser au choix des élus. Je pense de même à la proposition de loi proposée par le groupe socialiste du Sénat sur les funérailles républicaines où les débats avaient été vifs, chaque partie faisant état d’arguments de bonne foi. De fait, toute mesure de simplification entraîne un débat de doctrine entre la liberté et l’égalité. Le débat parlementaire permettra sûrement d’intégrer au texte d’autres mesures de simplification. Certaines dispositions ressortent davantage d’un assouplissement, comme cette mesure chère à Stéphane Bern concernant les 80 % de subvention maximale pour un maître d’ouvrage, y compris sur du patrimoine non classé. Elle permettra concrètement à des communes rurales de sauver des édifices en péril. Réglementairement, le Gouvernement a récemment rehaussé les seuils de déclenchement de mise en concurrence dans le cadre des marchés publics. Il s’agit d’actes concrets en faveur de la liberté et de la souplesse d’exercice des mandats locaux.

Le projet de loi tente également de répondre au sentiment de dépossession, souvent lié à l’organisation intercommunale, exprimé par les élus locaux et relayé par les travaux du Sénat et de l’Association des maires de France. Nous proposons à cet effet plusieurs mesures autour du triptyque compétences-gouvernance-périmètre, qui essaient de répondre aux

injonctions contradictoires des élus hésitant entre une volonté profonde de corriger les irritants de la loi NOTRe et un désir de stabilité institutionnelle. Il s'agit de régler des situations locales parfois délicates sans rejouer un grand soir les collectivités territoriales. En matière de gouvernance, le texte réaffirme qu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n'est pas une collectivité territoriale, mais un établissement public au service du bloc communal. Dès lors, les maires et les conseillers communautaires élus se trouvent au centre de sa gouvernance. Quant au périmètre des EPCI, il convient de rappeler qu'une modification n'est jamais sans incidence sur les dotations. La prudence doit donc rester de mise. En supprimant la révision sexennale des schémas départementaux de coopération intercommunale, de même qu'en étendant aux communautés d'agglomération la procédure dérogatoire de retrait d'une commune qui existe aujourd'hui dans les communautés de communes, nous reprenons des propositions du Sénat.

Pour ce qui concerne, enfin, les compétences, le texte assouplit les délégations en matière d'eau et d'assainissement. Nous ne pouvons pas constater que les intercommunalités s'agrandissent sans imaginer des outils de différenciation pour demain. Le schéma des compétences actuel ressort d'un système par bloc : une compétence appartient à la commune ou à l'intercommunalité, avec des impacts sur le coefficient d'intégration fiscale (CIF) et sur les dotations – les questions institutionnelles ne peuvent être déconnectées des questions financières. Nous proposons d'inventer une forme de différenciation au niveau intercommunal : certaines communes peuvent vouloir conserver leur régie, en particulier dans les zones de montagne où la ressource en eau varie considérablement d'un territoire à l'autre, tandis que d'autres ont besoin que l'intercommunalité exerce les compétences « eau » et « assainissement ». Au sein des grandes intercommunalités, des compétences techniques qui demandent de la solidarité et de l'interconnexion méritent peut-être des solutions juridiques autorisant le conseil communautaire à faire preuve de souplesse dans le partage des compétences en déléguant à des communes volontaires. Certains voudraient voir ce mécanisme étendu aux autres compétences, mais il faut veiller à ne pas désintégrer progressivement les ensembles intercommunaux. Notre proposition offre une forme de liberté et d'innovation.

J'en viens aux questions liées aux attributions du maire en tant qu'agent de l'État et autorité de police municipale. Là aussi, nous avons voulu répondre à un sentiment de dépossession. Au-delà des événements tragiques de cet été à Signes, il apparaît anormal qu'un maire ne dispose pas des moyens d'exécuter convenablement ses arrêtés de police. Je ne sais ce qu'ont répondu les 3 812 maires au questionnaire de la commission des lois, mais parmi ceux que j'ai rencontrés lors de mes déplacements, aucun n'a déclaré ne plus vouloir être officier de police judiciaire (OPJ). Ils souhaitent, en revanche, bénéficier des moyens suffisants pour exercer leurs tâches, notamment en matière de police administrative. Des compétences qui

appartiennent au préfet pourraient être confiées au maire, en particulier dans le domaine de l'urbanisme. Les élus sont compétents sur la stratégie comme sur le contenu des documents d'urbanisme : pourquoi ne pas leur confier le pouvoir de sanction ? Il s'agit d'une mesure de bon sens. Les amendes administratives établies par le maire doivent profiter au budget communal, ce qui participera à la vie citoyenne dans la commune.

Le troisième sentiment exprimé par les élus locaux concerne le besoin de protection juridique et psychologique. J'ai reçu les maires agressés ces derniers mois. Ils font avant tout état d'un profond sentiment de solitude, y compris psychologique. J'étais président d'un service départemental d'incendie et de secours (SDIS) : quand un sapeur-pompier volontaire ou professionnel est victime de violence, une mesure d'accompagnement psychologique est automatiquement déclenchée. Il n'y a aucune raison que tel ne soit pas le cas pour les élus ! Désormais, il sera possible d'activer un dispositif d'accompagnement pris en charge par l'État dans chaque commune. La protection juridique constitue également un enjeu majeur. Or il est peu fréquent qu'un élu présente une facture de frais d'avocat au conseil municipal d'une commune rurale, de même que ces collectivités s'assurent rarement contre le risque juridique. Nous avons vu des maires arriver seuls au tribunal correctionnel, tandis que leur agresseur avait requis les services d'un avocat ! Le projet de loi rend obligatoire l'assurance juridique pour les communes, avec une prise en charge par l'État pour les plus petites d'entre elles.

Nous souhaitons également renforcer la formation des élus, trop rare dans les communes rurales, notamment depuis qu'elle n'est plus guère assurée par les partis politiques. Le droit individuel à la formation (DIF) a constitué un premier élément de réponse, mais les crédits, gérés par la Caisse des dépôts et consignations, sont déjà largement consommés. Nous solliciterons à cet effet une habilitation à légiférer par ordonnance, car le dispositif nécessite une concertation technique avec les services du ministère du travail, notamment pour créer une passerelle avec le compte personnel de formation. Parallèlement, nous travaillons avec les instituts d'études politiques et les universités sur la valorisation des acquis de l'expérience. Quand on a été adjoint à la commande publique ou aux finances pendant douze ans, il ne semble pas illégitime de se voir reconnaître un crédit universitaire dans ces champs de compétence.

Les indemnités de fonction représentent enfin un sujet délicat, sur lequel Jacqueline Gourault et moi-même nous sommes sentis assez seuls. Il reste culturellement difficile, en France, de parler d'élus, de politique et d'argent... J'ai adressé un courrier à François Baroin, président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), sur ce thème, resté sans réponse, contribution, ni recommandation. Étant moi-même adhérent de l'AMF, j'avoue me sentir quelque peu orphelin... André Laignel, premier vice-président délégué de l'AMF, s'est

exprimé vivement sur le sujet. Je crois qu'il convient plutôt de le traiter à froid, en restant dans le cadre d'un équilibre vigilant et en évitant toute démagogie ou « élus *bashing* ». Le texte propose de gommer les effets de seuil. Comment expliquer au maire d'une commune de 485 habitants qu'il peut obtenir 600 euros d'indemnités par mois, alors que son collègue maire d'une commune de 505 habitants, dont la charge est sensiblement identique, bénéficie de 1 200 euros mensuels ? Par ailleurs, le Gouvernement regardera avec bienveillance, en levant l'irrecevabilité, les amendements qui rétabliront la possibilité d'indemniser les présidents et vice-présidents de syndicats infracommunautaires. Il ne s'agit nullement d'une mesure démagogique : le président d'un syndicat endosse une responsabilité pénale en tant qu'acheteur public et employeur et il semble normal qu'il soit indemnisé en conséquence. La question indemnitaire a accéléré le calendrier parlementaire, car la loi NOTRe prévoit la suppression des indemnités syndicales au 1^{er} janvier 2020. Enfin, il sera possible de répartir avec davantage de souplesse les enveloppes indemnitaires entre les élus, dans le respect des règles de transparence et du contrôle de légalité. À titre d'illustration, vous ne pouvez actuellement pas nommer un conseiller municipal délégué au sein du conseil municipal si le tableau d'adjoints n'est pas complet et si les adjoints n'ont pas tous reçu une délégation de fonction : il s'agit d'une rigidité qui empêche le maire d'organiser la vie municipale. Par ailleurs, les frais de déplacement des conseillers communautaires au sein de l'intercommunalité pourront être pris en charge.

Je terminerai par plusieurs sujets qui pourraient apparaître au cours des débats, soit par un amendement du Gouvernement, soit à l'issue d'un travail de coproduction mené avec les rapporteurs. S'agissant de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, je crois savoir que plusieurs sénateurs du département des Bouches-du-Rhône déposeront conjointement un amendement visant à reporter de quelques années le transfert de la voirie à la métropole. Mme Delattre et le groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) ont déposé une proposition de loi relative au médiateur territorial. En séance publique, je m'étais engagé à reprendre un dispositif jugé opérationnel dans le présent projet de loi : un amendement en ce sens sera donc accepté par le Gouvernement. En revanche, les propositions relatives à la police municipale à Paris n'y ont pas leur place ; ils concernent le texte qui sera présenté l'année prochaine par mes collègues Christophe Castaner et Laurent Nunez sur le *continuum* de sécurité. Un livre blanc est en préparation, y compris sur les sujets de police privée et de sécurité dans les collectivités territoriales. Il conviendra, à cette occasion, de réfléchir à des mutualisations et d'imaginer une doctrine d'emploi de la police municipale en milieu rural. S'agissant de la protection fonctionnelle et des frais de garde, après échanges avec les associations d'élus et avec les rapporteurs, le Gouvernement vous proposera en séance publique de rehausser le seuil de prise en charge de 1 000 habitants à 3 500 habitants, afin de prendre en considération la diversité de la ruralité.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Vous avez salué la fonction inspirante du Sénat sur le présent texte et vous nous avez encouragés à poursuivre dans cette voie. Nous répondrons bien entendu à votre appel. Le projet de loi engage un processus utile d'évaluation et de correction des dispositions législatives qu'il conviendra de poursuivre, comme devront être développées les études d'impact. Vous avez également affirmé, avec justesse, que la commune se trouvait au cœur de la République. Il y a longtemps que nos concitoyens ont inventé le guichet unique : lorsqu'ils ont une question de quelque nature que ce soit, ils s'adressent au maire, jugé responsable, car il est élu. Il doit, en conséquence, participer à la décision au sein de l'intercommunalité. Il ne s'agit pas d'un texte contre l'intercommunalité. Mathieu Darnaud et moi-même ne cultivons aucune allergie, aucun sentiment irritant à son égard. Sa création était nécessaire, bien qu'elle soit quelque peu sortie de son dessein initial en devenant trop intégratrice et trop systématique. Elle a alors pu être vécue comme une tutelle et a donné le sentiment aux élus municipaux d'être éloignés de la décision. Nous devons lui redonner sa valeur d'outil de coopération.

La France est une République une et indivisible, mais aussi une mosaïque. Nous avons le devoir d'assurer l'égalité des citoyens dans l'accès aux services, mais les moyens pour accéder à cet objectif peuvent différer. Faisons preuve de souplesse et laissons aux élus une liberté d'adaptation !

Le projet de loi prend acte des dysfonctionnements provoqués sur les territoires par les dernières réformes, notamment s'agissant de l'intercommunalité. Il faut admettre sans considération politicienne que, parfois, les périmètres intercommunaux ont été agrandis de manière inconsidérée, au prix de créations intercommunales quelque peu contre nature. Par ailleurs, le transfert de compétences obligatoires toujours plus nombreuses aux EPCI à fiscalité propre conduit certains d'entre eux à exercer des compétences qu'ils jugent parfois encombrantes. Vous proposez une innovation législative : la sub-délégation de compétence aux communes volontaires pour l'eau et l'assainissement. N'est-il pas envisageable de l'étendre à d'autres compétences intercommunales, afin de prendre en compte la diversité des territoires ?

Ma deuxième question concerne les conséquences financières des délégations de compétences. Concernant l'eau et l'assainissement, l'exposé des motifs de l'article 5 du projet de loi indique que « *si la mise en œuvre de la délégation provoque la rétrocession de ressources financières aux communes, le coefficient d'intégration fiscal sera modifié en conséquence (...) si besoin, les ajustements nécessaires à cet effet seront effectués en lois de finances* ». Toutefois, vos services nous ont annoncé que le Gouvernement renoncerait à cette idée. C'est essentiel ! En effet, si l'EPCI à fiscalité propre devait attribuer des ressources à ses communes membres pour l'exercice des compétences déléguées, elles seraient librement déterminées par convention et ne

relèveraient pas des mécanismes habituels de redistribution de produits fiscaux au sein des ensembles intercommunaux.

Par ailleurs, que penseriez-vous d'un mécanisme visant à neutraliser les conséquences financières, pour un ensemble intercommunal, des restitutions de compétences aux communes membres ? À titre d'illustration, la communauté d'agglomération d'Annecy, après son extension en 2017, a souhaité restituer à ses communes membres des compétences de proximité comme la gestion des crèches ou de certains équipements sportifs et culturels, ainsi que les ressources financières correspondantes. Il en est résulté une baisse de son coefficient d'intégration fiscale (CIF) et, partant, de sa dotation d'intercommunalité, alors que les communes n'ont perçu, en compensation, aucun concours financier supplémentaire de l'État.

Approuveriez-vous l'idée qu'un EPCI à fiscalité propre puisse, comme un syndicat « à la carte », se voir transférer des compétences facultatives par une partie seulement de ses communes membres ? Il s'agit de ma troisième question.

Ma dernière question porte sur les communes nouvelles. Plusieurs d'entre elles ont vu leur création annulée au motif que les comités techniques compétents, qui doivent émettre un avis avant la délibération définitive du conseil municipal sur la création de la commune nouvelle, n'avaient pas été consultés ou avaient rendu leur avis tardivement. Pour une création au 1^{er} janvier, les étapes administratives doivent être réalisées en octobre ou en novembre, afin que le préfet puisse prendre son arrêté. Il s'agit donc d'un motif d'annulation fort contrariant. Qu'entend faire le Gouvernement pour remédier à cette situation qui met à mal la stabilité des institutions communales ?

Par ailleurs, nous avons eu l'occasion, lors du débat sur les communes nouvelles, d'aborder le sujet de la création de communes nouvelles établies sur deux départements, qui nécessite l'accord des conseils départementaux ou du législateur. Il existe déjà des EPCI appartenant à plusieurs départements, car ils correspondent à un bassin de vie. Ne pourrions-nous pas faire évoluer la législation vers davantage de souplesse ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. - J'oubliais de mentionner une autre ordonnance concerne l'adaptation d'un certain nombre de dispositions du projet de loi à l'outre-mer, en application des engagements que j'ai pris cet été à Rikitea. Je vais répondre à présent à vos six questions.

D'abord, en ce qui concerne les délégations prévues à l'article 5, qui ne sont pas des subdélégations, où s'arrêter si l'on ne veut pas abîmer complètement l'intercommunalité ? En matière d'eau et d'assainissement, ce mécanisme se justifie pour deux raisons. D'une part, tout le monde nous en parle sur le terrain. D'autre part, c'est une compétence techniquement rigide : une commune peut avoir une source de production d'eau, et pas l'autre ; les besoins d'interconnexion sont puissants ; les nappes phréatiques

ne s'arrêtent pas forcément aux limites communales ou intercommunales ; les modes de gestion ne sont pas forcément les mêmes entre les régions et les délégations de service public (DSP) ; les grandes intercommunalités sont passées par là, et la réalité physique d'exécution de la compétence est importante. C'est pourquoi nous ne vous proposons pas seulement la délégation, mais, pour la première fois, à l'initiative de Mme Gourault, la sécabilité de la compétence, ce qui résoudra le problème de la minorité de blocage. Il ne s'agit pas d'une compétence banale, on s'y heurte parfois à des problèmes tout simplement techniques. Enfin, on a besoin de savoir qui est politiquement responsable de cette compétence, ce qui renvoie au sujet de la résilience climatique et aux problèmes d'adduction d'eau. Secrétaire d'État à l'écologie, j'avais rappelé dans cette même salle à une commission du Sénat que, dans notre pays, pratiquement un litre d'eau potable sur deux part en fuite ! En effet, nous avons beaucoup investi sur les eaux grises et noires, mais peu sur les eaux claires. C'est aussi pour cela que les agences de l'eau ont revu leurs mécanismes d'intervention. L'intercommunalité est le bon niveau d'exercice, mais, par souplesse, elle doit pouvoir déléguer sa compétence.

Étendre la faculté de délégation à d'autres compétences ? Lesquelles ? Il faut faire attention, car cela aurait un impact sur l'intégration fiscale, et donc la dotation globale de fonctionnement (DGF). Mettre l'eau et l'assainissement en compétences optionnelles, ce serait l'assurance de voir les dotations bouger de nouveau : changer la compétence oblige à modifier les attributions de compensation, le calcul du CIF et la répartition de la dotation d'intercommunalité...

La délégation est différente, puisque nous vous la proposons de manière très ciblée sur l'eau et l'assainissement. Cela renvoie au mode de calcul du CIF ; or celui-ci ne figure pas dans ce texte, mais dans le projet de loi de finances. Notre proposition est de ne pas toucher au calcul du CIF lorsqu'il y a délégation, et de permettre une convention entre l'intercommunalité et l'organe qui va récupérer cette délégation, de sorte que l'opération soit neutre pour les intercommunalités. Je ne peux pas faire mieux en termes de stabilité, de souplesse et de liberté ! Au-delà de l'eau et de l'assainissement, nous ferions une réforme du CIF et une réforme de l'intercommunalité qui ne dit pas son nom.

M. Alain Richard. – Il serait temps !

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Je ne vais pas vous apprendre qu'il serait très ambitieux de lancer une réforme de la DGF pendant que nous réformons la fiscalité locale...

Sur la rétrocession des compétences à la commune, vous avez cité le cas d'Annecy. Il est logique que, lorsqu'on redescend des compétences, on redescende des moyens. Je ne vois pas comment faire autrement ! Les chiffres sont têtus...

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Justement, les moyens ne redescendent pas : la perte de dotation d'intercommunalité n'est compensée par aucun surplus de dotation aux communes.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Cela renvoie davantage à la loi de finances qu'à ce texte.

M. Philippe Bas, président. – Le découpage entre loi de finances et loi ordinaire ne doit pas servir de prétexte pour ne pas résoudre les questions. Or il y a bien une possibilité de neutraliser ces effets. Le fait qu'une compétence soit en partie restituée ne devrait pas avoir d'incidence sur les moyens que l'État lui consacre. Cette règle est assez simple...

M. Sébastien Lecornu, ministre. – En principe, oui, mais en exécution, moins. Si, lorsque la loi NOTRe a été discutée, l'impact financier avait été interrogé à chaque étape, nombre de choix auraient été différents. Pendant deux ans, des élus ont dit sur le terrain que les dotations de l'État diminuaient, alors qu'elles ne diminuaient pas, mais que le calcul normal de la DGF s'appliquait, et que les effets de bords liés au changement des périmètres des intercommunalités avaient des effets sur celui-ci. La loi de finances revient tous les ans, et vous avez vu l'année dernière qu'en réformant la dotation d'intercommunalité nous avons déjà répondu en partie à cette question. Nous savons parfaitement que le sujet du CIF est devant nous, et qu'il y a eu une course à l'intégration ces dernières années, résultant d'une course au CIF. Mais c'est une question beaucoup plus globale, qui dépasse celle de la délégation de l'eau et l'assainissement.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Pour moi, cela n'impacte pas la DGF nationale, puisqu'on redistribue les crédits au sein d'une même enveloppe.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – La question de la validité de la création des communes nouvelles concerne essentiellement les départements de l'Eure et de la Seine-Maritime. Nous travaillons avec la direction générale des collectivités locales pour faire en sorte que les annulations n'aient pas lieu. Mme Canayer m'a saisi de cette question pour la jolie commune de Saint-Wandrille-Rançon.

Une commune nouvelle sur deux départements ? Cela mérite un vrai débat. Comme le président de votre commission, je suis départementaliste, et cela pourrait avoir un impact direct sur la carte des départements...

M. Alain Marc. – Ou sur la carte des régions !

M. Sébastien Lecornu, ministre. – En effet : prudence. J'ai démontré, madame le rapporteur, que j'étais votre meilleur complice pour les communes nouvelles. Mais attention à ne pas créer de difficultés que l'on ne mesure pas ! À quel département une telle commune nouvelle sera-t-elle rattachée ? Quelle préfecture exercera son contrôle de légalité ? Sur quelle enveloppe de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) devra-t-

elle élargir ? Pour les élections cantonales, où voteront ses habitants ? J'aime l'innovation, mais nos collègues sur le terrain et nos concitoyens sont parfois un peu interpellés par nos innovations... Si la commission des lois est capable de faire une proposition en ce sens à l'unanimité, monsieur le président, nous la regarderons avec beaucoup d'attention.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous avons abordé l'examen de ce texte avec une volonté de simplification, que les élus appellent de leurs vœux. Pour l'eau et l'assainissement, vous avez évoqué la compétence optionnelle, là où nous souhaitons une compétence facultative. Mieux vaudrait abandonner cette distinction et distinguer uniquement entre les compétences obligatoires et les autres, facultatives ou optionnelles.

En ce qui concerne les indemnités, nous avons quelques objections, qui reflètent les nombreuses remontées des élus locaux. Vouloir rendre uniforme la première strate, qui irait jusqu'à 3 500 habitants, présente quelques difficultés. Certes, les effets de seuil posent problème, mais ils peuvent être gommés par une augmentation proportionnée et plus uniforme. Toutes les communes de cette strate ne connaissent pas le même niveau de richesse. Si le maire et le conseil municipal souhaitaient augmenter les indemnités dans le cadre des possibilités qui leur seraient offertes, ils pourraient se heurter à un défaut de ressources, puisqu'il n'y aura pas de compensation par l'État. L'augmentation nous paraît relativement importante, alors qu'elle n'est pas sollicitée par les élus. Il serait plus judicieux de conserver les strates actuelles, en prévoyant une hausse plus importante pour la première, jusqu'à 500 habitants. J'avais déposé un amendement en ce sens sur la proposition de loi présentée par M. Collombat, proposant une augmentation de 50 % pour la première strate, et de 20 % pour les autres.

Nous accueillons favorablement votre proposition de prise en charge de la protection fonctionnelle des maires de communes comportant jusqu'à 3 500 habitants. Il ne s'agit toutefois que d'une couverture partielle, puisque les adjoints et les conseillers municipaux ayant reçu délégation ne sont pas inclus.

À l'article 24, qui évoque les possibilités offertes en matière de travaux portant sur le patrimoine non protégé, il serait peut-être plus simple d'étendre à toutes les opérations d'investissement cette possibilité de dérogation sur décision du préfet. On a souvent le sentiment, quand on débat de ces sujets, notamment au sein du bloc communal, qu'on opposerait la commune à l'intercommunalité. Mais il y a tout de même le pouvoir discrétionnaire du préfet, qui permet d'éviter toute forme d'abus.

Les propositions sur le rescrit sont intéressantes, mais nous souhaiterions que le délai de réponse soit ramené de quatre à deux ou trois mois, car nous croyons en l'État territorial et en la nécessité d'accompagner les élus sur le territoire.

La commune reste la porte d'entrée de l'intercommunalité. Cependant, à ce jour, la question de l'article 54 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam), qui a vocation à fixer les modes de scrutin pour les métropoles, n'a pas trouvé de réponse d'ensemble. On sait la résonance que pourrait avoir un mode de scrutin au suffrage universel direct dans toutes les métropoles. Nous souhaiterions que ce texte réaffirme un principe essentiel : le fait que le mode de scrutin qui prévaut sur l'ensemble des intercommunalités reste le fléchage.

Sur les pouvoirs de police, nous devons prendre garde à ne pas créer un engouement qui serait vite déçu. Par exemple, une des deux conditions au pouvoir d'amende du maire est la récurrence, qui nécessite une flagrante sur les délits. La question du nombre de conseillers municipaux, enfin, revient avec insistance. Une proposition de loi de Mme Deseyne aborde les cas de conseils municipaux incomplets après un départ ou un décès. Il y a peut-être lieu d'introduire des dispositions dans le texte sur ce point.

M. Sébastien Lecornu, ministre. - Garder les strates et augmenter les seuils est une idée intéressante, à condition d'être bien comprise des élus. Nous y réfléchissons avant le débat en séance publique. Il faut aussi savoir assumer ses décisions : lorsque j'ai fait voter mes indemnités de maire de Vernon, et d'adjoint, les opposants ont dit toutes sortes de choses peu agréables, que la presse a répétées à l'envi : cela fait partie de la vie démocratique locale !

Nous sommes favorables à l'ouverture de la protection fonctionnelle aux adjoints, à condition de quantifier son coût en termes d'assurance. Dès lors que l'adjoint est officier d'état civil, officier de police judiciaire et qu'il reçoit une délégation de fonction par le maire, on peut élargir le champ de la protection. Je m'appête à rencontrer des représentants des assureurs pour faire en sorte que cette subrogation par l'État ne conduise pas à une augmentation des polices d'assurance...

Sur la dérogation à la règle selon laquelle un projet d'investissement porté par une collectivité ne peut être subventionné par l'État à plus de 80 % de son montant prévisionnel, il faut faire attention. Il semble nécessaire que le maître d'ouvrage participe financièrement au projet. Toutefois, certaines exceptions sont indispensables : quand une église ou un lavoir menacent de s'effondrer, si la commune se plaint de n'avoir pas les 20 % qui manquent pour faire les travaux, la dérogation du préfet permet un sauvetage. Pour le patrimoine protégé, le préfet dispose déjà d'une dérogation. Si, dans une église, seul le vitrail est classé, mais que c'est le clocher qui menace de s'effondrer, des travaux d'urgence portant sur le clocher ne peuvent pourtant pas déroger à la règle des « 80 % ». Au fond, c'est une mesure de bon sens. Pour autant, nous ne sommes pas favorables à une ouverture générale de cette dérogation à tout projet d'investissement. Nous pouvons toutefois avoir un débat sur d'autres sujets d'ordre public, comme les

questions de défense et d'incendie. Remettre en cause la règle existante d'un subventionnement plafonné à 80 % de manière globale, ce serait faire peser sur le préfet une suspicion permanente d'opportunité, qui n'est pas facile à gérer, même s'il l'assume en général très bien.

Sur le rescrit, vous avez entièrement raison. Pour le rescrit fiscal, c'est trois mois. Pourquoi ne pas s'aligner sur cette durée ? Le Gouvernement y serait favorable. Généralement, cela dit, un sous-préfet donne rapidement une réponse à ses maires.

Pour les métropoles, nous sortons du cas de Lyon, sur lequel vous avez légiféré de manière spécifique. La loi Maptam prévoit une disposition qui renvoie à une autre loi pour préciser le mode de scrutin dans les métropoles, monsieur le rapporteur, et cette loi n'a jamais été prise. *De facto*, la disposition est donc caduque, ce qui conduit mécaniquement, aux prochaines élections municipales, à un mode de désignation par fléchage. Souhaitez-vous abolir l'article en question ? De toute évidence, la question des métropoles fera l'objet d'un titre à part entière dans le projet de loi que présentera Jacqueline Gourault l'année prochaine. Au lendemain des municipales, les métropoles de Marseille et de Paris devront trouver quelques ajustements techniques et juridiques.

En police judiciaire, il suffit en effet d'une simple infraction pour que le contrevenant soit reconnu comme tel et que le délit soit constaté avant saisine du parquet. Pour la police administrative, le droit et la jurisprudence du Conseil d'État parlent effectivement de permanence, de récurrence ou de caractère continu. Par exemple, si un citoyen n'élague pas sa haie, créant de l'insécurité sur la voirie communale, il suffit pour le maire de le constater une fois par un courrier simple. Après quinze jours, si la haie en question n'est toujours pas élaguée, le maire réécrit par un simple courrier recommandé, ce qui établit le caractère permanent et récurrent et permet, quinze jours plus tard – soit, en tout, après un mois – d'infliger à l'intéressé une amende administrative pouvant aller jusqu'à 500 euros. L'application de ce type de procédure est plus simple en matière d'urbanisme, et plus délicate pour les déchets, comme l'a tragiquement illustré le cas de Jean-Mathieu Michel cet été. Le projet de loi économie circulaire de Brune Poirson devrait élargir le champ des possibilités de constatation.

Le nombre de conseillers municipaux est un cheval de bataille de la ministre...

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Il y a quelques années, à propos d'un texte, nous avons voulu faire passer leur nombre, dans les communes de moins de 100 habitants, de neuf à sept. Je m'étais demandé s'il ne serait pas bon de diminuer le nombre de conseils municipaux dans toutes les strates. Dans ma commune de 4 500 habitants, par exemple, nous en avons 27, et je pense que le conseil municipal fonctionnerait aussi bien à 25. Cette remarque vaut sûrement pour toutes les strates. Je me rappelle que le

Sénat avait accueilli l'idée plutôt favorablement, mais qu'elle avait finalement été abandonnée. En l'espèce, nous parlons d'un sujet différent, qui est de pouvoir considérer que le conseil municipal est au complet même s'il manque deux conseillers. Cela éviterait des renouvellements, quand il y a des démissions, pour réélire le maire.

M. Alain Marc. – Et s'il y a deux listes quasiment à égalité ?

M. Philippe Bas, président. – Les suivants de liste montent.

Vous êtes favorable à l'extension de la protection fonctionnelle aux adjoints et aux conseillers municipaux délégués. Cela englobe-t-il l'assurance obligatoire ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Oui.

M. Dany Wattebled. – Je propose de ramener le scrutin de liste aux communes de plus de 200 habitants, à la fois pour la parité et pour l'aspect universel. Le scrutin de liste évite en effet ce qu'on appelle chez nous la « chasse aux pigeons » : un maire fait son travail, refuse un permis, et le jour de l'élection, un inconnu se présente, dit bonjour à tout le monde, et le maire perd sa place !

M. Philippe Bas, président. – Il pourrait aussi dire bonjour à tout le monde...

M. Dany Wattebled. – Son travail de maire était de ne pas dire oui à tout le monde. À moins de 200 habitants, il y aurait des difficultés à faire les listes.

S'il s'agit de diminuer le nombre de conseillers municipaux, pourquoi pas ? Mais il faudrait commencer par les petites communes : passer de sept à cinq en dessous de 200 habitants, à neuf de 200 à 500 habitants, et à treize jusqu'à 1 500 habitants serait une piste d'amélioration. Ainsi, il serait plus facile de constituer des listes.

On parle de rehausser les indemnités, mais il faut tenir compte du potentiel fiscal de chaque commune ! Sinon, l'État prendra-t-il à sa charge le rehaussement ? Ou est-ce un leurre ? Il faut être précis. Avec un leurre, je ne vois pas quel poisson on peut attraper...

M. Philippe Bas, président. – Il faut que le Gouvernement fournisse l'asticot, en somme...

M. Dany Wattebled. – La mouche étincelante ! Pour les intercommunalités, les impacts financiers résultant du « départ » d'une commune doivent être encadrés. Beaucoup de maires déposent des dossiers relatifs à la loi sur l'eau ou aux bâtiments de France, et l'État tarde à répondre. Vous dites qu'un délai de quatre mois ne vaut pas réponse. Il faut être précis : c'est oui, ou non, ou une absence de réponse qui vaut accord ! Il faut aussi pouvoir conseiller les maires. Quant au conseil des maires, je le rendrais obligatoire. Pour le pouvoir de police des maires, le principal point

d'achoppement, ce sont les gens du voyage, qui vont jusqu'à l'agression physique...

M. François Bonhomme. – Je souscris à la philosophie générale qui préside à ce projet de loi, qui consiste à redonner des capacités locales d'agir, notamment aux maires. Ce texte vient réparer quelque chose de fondamental qui s'est déroulé durant ce mandat municipal, à savoir les effets dans le temps de la loi NOTRe. Je note un changement de la part du Gouvernement depuis deux ans et demi : on commence à rompre avec la logique intégratrice, qui était à l'œuvre, pour corriger les effets de la loi NOTRe dans le cadre de la mise en œuvre des compétences obligatoires. Cela se traduit en particulier par cette possibilité de délégation, qui est un instrument de souplesse, notamment pour l'eau et l'assainissement.

J'étais rapporteur de la proposition de loi qui avait permis un aménagement de calendrier en donnant six ans supplémentaires : il y avait déjà des rigidités. J'observe une inflexion notable, subtile et bienvenue. J'espère que cela ouvrira la voie à la possibilité de délégation à d'autres compétences. L'eau et l'assainissement sont une compétence emblématique, car territorialisée – d'une manière qui ne correspond en général jamais au périmètre des communes, fussent-elles fusionnées.

Même si nous nous efforçons de les amortir, nous subissons encore les effets de la loi NOTRe, notamment en termes de discordance de gouvernance et de périmètre. Vous nous annoncez un second texte, qui concernerait les relations entre l'État et les collectivités territoriales. Un consensus s'est établi sur le fait que la commune est un fait historique très ancré, que l'on ne peut plus ignorer. Tous les textes que nous avons subis ont été écrits au nom d'une simplification qui devait renforcer l'intercommunalité. Paradoxalement, on a affaibli à la fois la commune et l'idée intercommunale, en faisant du supra-communal là où on aurait dû faire de l'intercommunalité. Un second est annoncé pour le printemps 2020. N'est-il pas dommage que le nouveau mandat municipal s'ouvre dans l'attente de celui-ci? Déjà, les maires élus en mars 2014 ont eu la surprise, en avril 2014, de constater qu'au nom de la contribution des collectivités locales à la réduction du déficit public, on amputait leur dotation de manière très significative et durable. Il faudrait éviter de recommencer et de créer une absence de visibilité rendant l'exercice municipal, pour le prochain mandat, excessivement difficile.

M. Loïc Hervé. – La mention d'Annecy n'est qu'un exemple. Dès lors que l'on promeut les communes nouvelles, il faut gommer les effets pervers de la réfection du CIF. On ne peut pas dire que, dans cette partie de mikado, il ne faut toucher à rien, car rien ne permet de gommer les effets pervers. Sinon, les territoires les plus vertueux seront les premiers pénalisés !

J'entends votre argument sur les communes nouvelles à cheval sur deux départements. Vous avez pris l'engagement à l'Assemblée nationale de

faire l'inventaire de ces cas – Charente, Charente-Maritime, Haute-Savoie, etc. – afin que l'on puisse les regarder pour ce projet de loi. J'ai déposé un amendement, et je ne serai pas le seul, sans doute. À partir du moment où les deux communes sont d'accord, qu'un des deux départements est d'accord, un seul conseil départemental aurait un droit de veto sur le choix des élus ? Cela reviendrait à donner une tutelle à une collectivité sur une autre ! Et cela empêche les communes concernées de bénéficier de la loi, ce qui pose un problème d'égalité, qu'il faut régler.

Je n'ai rien vu dans le projet de loi sur la prise illégale d'intérêts. Il s'agit pourtant d'une question majeure aujourd'hui : on envoie des maires devant les tribunaux, on les met en examen, et parfois on les condamne, alors qu'ils ne se sont pas enrichis et n'ont bénéficié d'aucun intérêt financier ou matériel d'aucune sorte. C'est inacceptable. Il faut clarifier la notion de prise illégale d'intérêts.

Sur la question des indemnités, vous aurez au Sénat des alliés ! Cette question mérite d'être traitée si nous voulons que des citoyens s'engagent et que les élus puissent assumer leurs fonctions.

Je déposerai un amendement, car nombre de collectivités ne financent plus de sociétés publiques locales (SPL), au motif qu'elles sont des personnes morales de droit privé, alors qu'elles ne sont que l'extension d'une collectivité, et que nous avons besoin d'un nouveau rendez-vous législatif sur la question du financement de ces SPL.

M. Alain Marc. – Un maire de mon département a conservé l'eau et l'assainissement en régie. Avec la souplesse que vous prévoyez dans le texte, il pourra se voir déléguer ces compétences et les conserver en régie.

Les maires doivent participer à la gouvernance des communautés de communes. Or, plus elles sont grandes, plus le conseil communautaire est nombreux, et plus c'est le bureau – composé d'un nombre limité de maires et de vices-présidents – qui décide. D'où l'utilité que se tienne plusieurs fois par an un conseil de maires, afin que les maires des petites communes ne soient pas de simples exécutants. Heureusement, le Sénat avait permis, à l'occasion de la loi NOTRe, de constituer des communautés de communes de 5 000 habitants. Cela permet, dans des territoires très ruraux, d'arriver à un mode d'administration convenable.

Sur le terrain, les maires réclament une diminution du nombre de conseillers municipaux, car ils rencontrent des difficultés à constituer des listes pour les prochaines élections. Jusqu'à 100 habitants, il faut sept conseillers, mais à 101 il en faut déjà onze, soit plus de 10 % de la population. Pourquoi ne pas passer à neuf conseillers dans les communes de 100 à 500 habitants, et à treize dans celles de 500 à 1 500 ? Abaisser le seuil du scrutin proportionnel en contrepartie – en le fixant à 200 habitants, par exemple – favoriserait la parité et la démocratie, car cela éviterait les listes uniques.

Il y a aussi un problème d'insécurité démographique. Lorsqu'une commune a aujourd'hui 495 habitants, par exemple, il est possible qu'elle franchisse le seuil des 500 habitants rapidement. Or, cela fait changer le nombre de conseillers municipaux et, lors du franchissement du seuil de 1 000 habitants, le mode de scrutin change également. C'est inadmissible à quelques mois des élections ! Ce texte devrait donc permettre aux communes de connaître suffisamment tôt la population qui sera prise en compte pour les élections municipales.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Si nous sommes ouverts à toute réflexion sur l'abaissement du déclenchement de la proportionnelle ou le nombre de colistiers, je précise que ces dispositions ne pourraient trouver à s'appliquer que pour les municipales de 2026. Pas question de changer les règles pour les élections municipales de 2020 : le risque constitutionnel serait trop élevé. Certaines associations d'élus, comme l'Association des maires ruraux de France, font des propositions encore plus radicales, comme la proportionnelle intégrale, quitte à tolérer l'incomplétude des listes qui fait partie d'un bon sens local, sans nécessairement réduire le nombre de conseillers municipaux par strate, car les choses peuvent évoluer d'un mandat à l'autre. Une réflexion consensuelle de l'Assemblée et du Sénat en amont permettrait peut-être de se servir de ce texte comme d'un véhicule pour faire évoluer la situation. Certains membres du Gouvernement auraient pu présenter ce genre de mesure, mais on aurait dit que le Gouvernement met à mal la ruralité en diminuant le nombre de conseillers municipaux dans les petites communes...

Concernant la population prise en compte pour les élections municipales, nous pourrions retenir le chiffre de l'année N-1 établi par l'Insee. Arrêter le compteur un an avant le renouvellement pour servir de base de référence au calcul me semble être la bonne méthode.

M. Philippe Bas, président. – En effet. D'ailleurs, la population peut franchir un seuil au 31 décembre qui précède les élections, et repasser en dessous au 31 décembre suivant.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Cela donnera de la lisibilité et de la prévisibilité.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Faudra-t-il appliquer cette méthode pour la dotation générale de fonctionnement ?

M. Philippe Bas, président. – On peut différencier les choses...

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Quant à la prise en charge par l'État des indemnités, voilà deux siècles que les paroisses de notre République ont été transformées en communes, par les lois de novembre et décembre 1789. Depuis deux siècles, ces communes pourvoient à l'indemnisation de leurs élus, car l'élu n'est pas le salarié de la commune, non plus que son agent ou son employé. Des associations d'élus voudraient, outre l'autonomie financière, aller vers l'autonomie fiscale. Depuis très

longtemps, l'exception est que l'État vienne au secours des communes qui sont à la fois peu peuplées et pauvres, car en principe, les élus sont indemnisés par leur commune sur le budget de la commune. Cela représente 65 millions d'euros par an. Aller vers une augmentation massive de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL) ne permettra aucunement de financer l'indemnisation de tous les maires de toutes les communes. Et il faudra bien gager cet argent quelque part : sur la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ? Sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ? Il y a deux ou trois ans, le Sénat a voulu traiter les questions indemnitaires : il a dû revenir en arrière, car beaucoup d'élus ne souhaitent pas que leur indemnité soit fixée au maximum permis par le barème. En fait, nous cherchons un cadre global pour 35 000 situations différentes... L'État doit simplement veiller à ce que la DPEL continue à être abondée suffisamment.

M. Philippe Bas, président. – Pour autant, ce texte mérite d'être retravaillé sur ce point. Dire aux maires des communes les moins peuplées qu'ils pourront désormais tripler leur indemnité, c'est les mettre dans une situation impossible. Il s'agit d'un prélèvement sur le budget de la commune, et je vois mal un maire proposer de tripler son indemnité par rapport à celle de son prédécesseur !

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Vous avez raison. C'est pourquoi l'augmentation de la DPEL n'aurait pas d'effet. Il y a, d'une part, les possibilités financières, et, de l'autre, la pudeur ou la culture politique des élus. Nous étudierons donc la proposition des rapporteurs, mais le sujet n'est pas là, je crois. Le Gouvernement souhaite travailler sur les seuils. Difficile, en effet, d'expliquer à un maire d'une commune de 495 habitants, qui a la même vie quotidienne en tant qu' élu qu'un maire de 505 habitants, qu'il a le droit à un maximum, et que le maire de la commune d'à côté a le droit à un maximum sensiblement plus important.

Sur le rescrit, la formulation n'est peut-être pas assez claire. En tous cas, le silence ne vaut pas réponse, puisqu'il n'y a pas demande d'autorisation. C'est une nouveauté, qu'il faudra évaluer et faire évoluer. Ne tuons pas dans l'œuf, par trop de rigidité, une mesure girondine et bienveillante.

Environ 60 % des intercommunalités ont instauré un conseil des maires. Après 96 heures de grand débat, où se sont multipliées les questions sur le sujet, il a semblé nécessaire de passer par la loi pour inciter à sa création. Nous avons repris le consensus bâti autour de la proposition de loi d'Alain Marc votée par le Sénat l'année dernière. Si le Sénat considère qu'il faut aller plus loin, nous le laisserons faire.

Ceux qui ont déjà transféré les compétences eau et assainissement pourront procéder à cette délégation, monsieur le Sénateur Bonhomme. Avec la sécabilité de la compétence, ils pourront choisir ce qui est délégué.

Sur les communes nouvelles, le problème est que les communes souhaitent créer la commune nouvelle, mais qu'une des communes doit préalablement changer de département et il y a un désaccord entre les deux conseils départementaux. Deux cas, en particulier, sont bien connus ; nous examinons chaque cas, mais je suis triste qu'il n'y ait pas de consensus local. On dit tellement que l'État se mêle de tout, que Paris doit faire confiance aux territoires, qu'il faut laisser les élus locaux décider entre eux, que le préfet est trop intervenu dans le cadre de la loi NOTRe... Je veux que le Sénat et l'Assemblée nationale soient éclairés de tous des impacts et des positions de chacun. Sinon, les parlementaires des départements concernés font valoir leurs arguments, parfaitement légitimes, devant les autres parlementaires, qui ne sont pas au courant de la situation locale.

Sur la prise illégale d'intérêts, il ne peut pas y avoir de dispositions spécifiques aux élus. S'il faut revoir le champ de cette qualification, cela se fera dans le cadre d'autres textes, modifiant le code pénal. Mais il y a bien sûr une réflexion à avoir sur le sujet.

Sur les sociétés publiques locales (SPL), j'avoue ne pas avoir très bien compris votre question, M. Hervé. S'il y a des personnes privées, on parle de sociétés d'économie mixte (SEM) ?

M. Loïc Hervé. – *De jure*, une SPL est une personne morale de droit privé, avec 100 % d'actionnaires publics. Or un département a interrogé un préfet sur la possibilité pour lui de financer une SPL, donc une personne privée, et s'est vu opposé un refus. Il s'agit d'un problème de contrôle de légalité, la préfecture ayant confirmé l'analyse du conseil départemental. Ce qui empêche l'attribution d'une subvention à la SPL.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Nous reverrons ce point.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Concernant le projet de loi annoncé pour 2020, je souhaite préciser que les concertations se tiendront jusqu'en janvier 2020 et le projet de loi sera ensuite examiné après les élections municipales de cette même année. Ce texte, que l'on surnomme « 3D », concerne la décentralisation, la différenciation territoriale et la déconcentration. Le principe de différenciation permettra d'apporter de la souplesse dans les relations entre les collectivités territoriales et l'État, et dans les relations des collectivités entre elles. Il est inutile de repartir dans un grand débat sur les compétences des différentes collectivités. Nous préférons privilégier la liberté conventionnelle entre les différents niveaux de collectivités. On a tendance à trop penser vertical dans ce pays, regardons aussi ce que l'on peut faire à l'horizontal.

M. Philippe Bonnecarrère. – Merci de votre attention à maintenir la cohérence des projets des territoires et en particulier le rôle des intercommunalités. Dans la pratique, sur la question intercommunale, les maires veulent rester en situation de décideurs vis-à-vis de leurs concitoyens, et cela dépend beaucoup de la manière dont les présidents

d'intercommunalité assurent leurs fonctions. J'ai une question sur les intercommunalités qui ne respectent pas les seuils minimaux de population : à la suite d'annulation d'arrêtés préfectoraux, il en existe quelques-unes aujourd'hui. Si personne ne réunit la commission départementale de coopération intercommunale, ces intercommunalités peuvent-elles considérer qu'elles ont vocation à être maintenues ainsi ?

Sur la police municipale, toute une partie de la question repose sur les moyens dont dispose le maire. Concernant les mises en demeure par exemple, comment les maires vont-ils les mettre en œuvre ? Il a une grande aspiration à disposer d'une police intercommunale. Il y a alors deux situations possibles. Soit une commune importante fait partie de l'intercommunalité, et la police municipale de cette ville peut être mutualisée pour en faire bénéficier les plus petites communes, mais dans quelles conditions ? Et comment cela peut-il s'articuler avec les pouvoirs de police du maire ? Soit il n'y a pas de police municipale dans les communes de l'intercommunalité. Alors se pose la question de la création d'une police intercommunale, dans un contexte où peu de maires souhaitent se défaire de leurs pouvoirs de police, car ils veulent rester officier de police judiciaire. Et comment le président de l'intercommunalité, qui n'a pas de pouvoir de police, pourrait-il créer cette police intercommunale ? Cette situation gagnerait à être traitée dans nos débats, nous avons pour cela besoin de l'expertise de vos services.

Mme Marie Mercier. – Les maires ne veulent pas accroître leurs pouvoirs de police, ils souhaitent surtout être soutenus par les services de police, de gendarmerie et par la justice : souvent, leurs plaintes ne sont pas reçues ou alors classées sans suite. Il faudrait que les plaintes déposées par les maires soient systématiquement reçues et suivies. Concernant la liberté d'organiser le bureau municipal, il faudrait que les maires soient libres de répartir les indemnités au sein du bureau. Si un maire choisit par exemple de ne nommer que sept adjoints au lieu de huit, il devrait pouvoir répartir le reste de l'indemnité entre deux conseillers municipaux. Ce n'est actuellement pas possible. Sur l'intercommunalité on pourra écrire tout ce que l'on veut dans la loi sur un pacte de gouvernance ou un conseil des maires, les résultats concrets dépendront de l'ambiance de l'intercommunalité et de ce que l'exécutif veut bien laisser comme prérogatives aux maires. On ne peut pas l'écrire dans la loi, mais l'important c'est le projet, avec un exécutif qui écoute tout le monde.

Mme Nathalie Delattre. – Je souscris à la proposition des rapporteurs sur les indemnités des maires de moins de 3 500 habitants et la conservation des tranches existantes. Nos élus ont besoin d'être rassurés sur le fait qu'ils n'auront plus à faire face à de l'« élu-bashing ». Il faut que nous ayons le courage de fixer ces indemnités. Je m'inquiète en revanche de ce que vous venez de dire sur la DPEL : la prendre sur la DSIL et la DETR amènerait à une autre forme d'« élu-bashing »... L'État doit prendre ses responsabilités

sur le sujet. Sur les frais de garde, si le seuil passe de 1 000 à 3 500 habitants, quel est le financement prévu, sur quelle enveloppe ? Pour les catastrophes naturelles, je comprends qu'il s'agit de généraliser ce qui a été fait dans l'Aude, mais cela peut être complexe : ne faudrait-il pas plutôt passer par un droit à l'expérimentation ? Vous parliez d'étendre la protection juridique aux adjoints et conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants, il faut donc que vous proposiez un amendement, les nôtres seront irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution... Certains maires nous ont demandé d'introduire des amendements concernant le stationnement payant, mais ils seraient également irrecevables au titre de l'article 40 : pouvons-nous nous donner rendez-vous dans le cadre du projet de loi de finances sur ces questions qui s'ouvrent avec votre texte ? Pour la police municipale, je comprends que vous renvoyez à un prochain texte du ministère de l'intérieur ?

Mme Josiane Costes. – Deux questions me sont remontées du terrain, de maires de petites communes. Tout d'abord, quels seront le calendrier et les modalités de mise en place de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) qu'ils attendent ? Par ailleurs, certaines petites communes rencontrent des difficultés avec des élus qui ne résident pas en permanence sur la commune et qui prennent des décisions pénalisantes ou inadéquates pour les habitants. Ne pourrait-on pas imposer comme au Portugal un temps de résidence minimum pour pouvoir être candidat aux élections municipales ?

M. Éric Kerrouche. – À propos de l'article 10 du projet de loi relatif aux scissions d'EPCI, savez-vous combien d'établissements sont potentiellement concernés ? S'agissant de la prise en charge des frais de garde et des frais de protection, j'aimerais savoir comment elle sera financée et sur quelle enveloppe. Ma dernière interrogation porte sur la formation des élus et ce, alors même qu'elle fait l'objet d'une demande d'habilitation par le gouvernement à prendre une ordonnance. Dans son rapport de juillet 2018, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales faisait état au 1^{er} juillet 2017 de 1 200 demandes de dans le cadre du droit individuel à la formation (DIF), d'un montant moyen de 1 730 euros, et de 2 millions d'euros consommés tandis que 12 millions étaient collectés par la Caisse des dépôts. L'étude d'impact fait état de 4 570 demandes en 2018, soit un coût d'environ 8 millions d'euros et de 3 800 demandes à la fin de février 2019, de sorte que le fonds serait déficitaire en avril 2020 ou au plus tard en août 2020. Quel est l'état actuel de la trésorerie de ce fonds, quelle a été la consommation des crédits en 2017 et 2018 et quelles sont les prévisions de la Caisse des dépôts ?

M. Sébastien Lecornu. – M. le Sénateur Bonnacarrère, la question des seuils est importante. La loi NOTRe a fixé un minimum de 15 000 habitants, avec des dérogations possibles à 5 000 habitants dans les zones insulaires ou de montagne, et ce système fonctionne bien. Je pense

qu'il ne faut pas y toucher. C'est aussi ce qui ressort de nos auditions des associations d'élus.

En matière de police municipale, la mutualisation existe. Il faut néanmoins distinguer l'autorité d'emploi, qui recouvre le ressort d'une commune, de la gestion des emplois qui elle peut être intercommunale. L'agent mutualisé, lorsqu'il franchit les limites d'une commune, passe sous l'autorité du maire de la commune sur laquelle il se trouve. Le seuil de la mutualisation, qui est de 80 000 habitants, pourrait être levé. Je renverrai néanmoins à des textes ultérieurs car il existe actuellement d'autres freins en milieu rural. Nous devons trouver d'autres modalités pour les besoins ponctuels, quelques jours par an, de policiers municipaux. C'est un sujet à part entière qui ne peut être traité de manière incidente.

Mme le Sénateur Marie Mercier, je rappelle que les maires sont dépositaires de l'autorité publique et qu'à ce titre les peines sont aggravées lorsque des violences sont commises à leur encontre. De plus, 95 % des infractions dont sont victimes les maires et leurs adjoints font l'objet d'une réponse pénale. Les associations d'élus demandent un accompagnement des élus mais aussi un pouvoir de police administrative. Cela permet de rendre exécutoires les décisions des élus, sans systématiquement aller au contact, et ce alors que beaucoup de communes n'ont pas de police municipale. N'oublions pas que le concours des forces de sécurité intérieure au pouvoir de police du maire est en augmentation depuis 20 ans. Aujourd'hui chaque commune a un référent en gendarmerie mais il est vrai que la relation entre les maires et les forces de sécurité, très sollicitées par le maintien de l'ordre et la lutte antiterroriste, est à revoir. La garde des Sceaux procèdera un rappel auprès des parquets sur la nécessité d'informer les élus des suites données à leurs plaintes. Actuellement les situations sont en effet disparates d'un parquet à l'autre. Pour améliorer l'ambiance dans les intercommunalités, nous devons tous jouer le rôle d'ambassadeur des lois votées afin de les expliquer sur le terrain. Je mets beaucoup d'espoir dans la réforme de la formation afin que les nouveaux élus vivent l'intercommunalité de manière différente.

Mme la Sénatrice Nathalie Delattre, si nous revalorisons la dotation particulière « élu local », la DPEL, où prenons-nous les crédits ? C'est vous qui votez le budget de la nation. Beaucoup de nos concitoyens ont conscience que les fonctions municipales doivent être revalorisées, mais au regard des contraintes qui sont les nôtres. Votre collègue de Gironde a proposé de réaffecter les économies qui seront réalisées grâce à la diminution du nombre de parlementaires.

Je suis d'accord sur le fait qu'il faut travailler sur les effets de seuil. Nous consacrons déjà 65 millions d'euros à la DPEL. Le Sénat a voulu en 2015/2016 fixer par la loi les indemnités des élus locaux à leur maximum, puis a renoncé sous la pression des élus. La compensation des frais de garde sera examinée au titre de la mission budgétaire « relation avec les

collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2020. On peut estimer la compensation nécessaire à dix millions d'euros, j'y reviendrai pendant la discussion budgétaire.

Vous évoquez ce qui s'est passé dans l'Aude, à savoir que le préfet a fermé les yeux sur le contrôle de légalité lorsque le président du conseil départemental est venu secourir en urgence des commerces et entreprises par une aide directe. Nous allons donner une base légale à cette situation. C'est indispensable car les catastrophes naturelles vont se multiplier à l'avenir et nos concitoyens attendent une réponse rapide de notre part.

Mme la Sénatrice Josiane Costes, l'ANCT démarrera au 1^{er} janvier 2020. Un préfigurateur sera bientôt nommé. Le préfet sera le délégué départemental de l'ANCT.

La question des conseillers municipaux qui ne résident pas en permanence sur une commune est délicate car, par principe, ils remplissent les conditions pour être électeurs.

M. le Sénateur Éric Kerrouche, nous n'avons pas réalisé de projection des scissions potentielles d'EPCI. Au 1^{er} janvier 2017, on décomptait 157 EPCI dits « XXL », à savoir regroupant plus de 50 communes, soit 15 % des intercommunalités.

M. Éric Kerrouche. – Selon les chiffres de la direction générale des collectivités territoriales, au 1^{er} janvier 2019, on décompte 1258 EPCI dont 149 dits « XXL ».

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Cette scission requiert l'accord des deux futurs conseils communautaires. Je pense qu'il faut maintenir cette soupape qui permettra aux élus de 2020 d'avoir ce débat en conseil communautaire sur leur maintien ou non dans un EPCI de grande taille.

Je vous transmettrai les chiffres sur la formation. Une remise à plat est nécessaire lorsque l'on voit les tarifs impressionnants pratiqués par certains organismes.

M. Philippe Bas, président. – Je terminerai en soulignant que compte tenu de la position du gouvernement qui relaye certaines de nos initiatives, nous éviterons l'écueil de l'irrecevabilité financière pour certains de nos amendements. Je vous en remercie très chaleureusement.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Je crois que ce projet de loi est attendu par beaucoup. Je forme le vœu que les assemblées l'adoptent à l'issue d'une commission mixte paritaire conclusive, ce qui permettrait de donner leur plein effet aux dispositions devant entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 2020.

LISTES DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Cabinet

M. Martin Guespereau, directeur adjoint de cabinet

Mme Léa Roussarie, conseillère parlementaire

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Stanislas Bourron, directeur général

Mme Cécile Raquin, adjointe au directeur général

M. Frédéric Papet, sous-directeur des compétences et des institutions locales

M. David Myard, adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales

M. Éric Ferri, chef du bureau des structures territoriales

Mme Marine Fabre, chef du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique

Mme Isabelle Dorliat-Pouzet, cheffe du bureau des services publics locaux

M. Christophe Bernard, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

Mme Marianne Héquet, chef du bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux

M. Benoît Chapuis, rédacteur au sein du bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux

Mme Magali Roques, cheffe du bureau des interventions économiques et de l'aménagement du territoire

M. François Robinet, adjoint à la cheffe du bureau des interventions économiques et de l'aménagement du territoire

M. Lionel Beugad, adjoint au chef du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat

Mme Axelle Chung To Sang, adjointe au chef du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique

Ministère de l'intérieur, Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

M. Thomas Campeaux, directeur

M. Martin Alline, adjoint au chef du bureau des polices administratives

Ministère de la transition écologique et solidaire, Direction de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

Direction de l'eau et de la biodiversité

Mme Anaïs Bailly, chef du bureau de la politique de l'eau

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

M. François Adam, directeur

M. Arnaud Longé, adjoint au sous-directeur de la politique de l'habitat

Mme Muriel Bensaïd, adjointe à la sous-directrice de la qualité du cadre de vie

Mme Laure Yvonnet, adjointe au chef de bureau des grandes opérations d'urbanisme

Ministère de la justice, Direction des affaires criminelles et des grâces

M. Manuel Rubio-Gullon, sous-directeur de la négociation et de la législation pénales

M. Thibault Cayssials, chef du bureau de la législation pénale spécialisée

Ministère des outre-mer, Direction générale des outre-mer

M. Jean-Pierre Balcou, sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles

M. Florent Loir, chef du bureau des collectivités locales

M. Christophe de Vivie de Régie, chargé de mission au sein du bureau des collectivités locales

Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

M. Alain Lambert, président

Association des maires de France (AMF)

M. André Laignel, premier vice-président

M. Jean-Michel Arnaud, maire de Tallard, président de l'association départementale des Alpes-de-Haute-Provence

M. Benjamin Pasquier, directeur de cabinet

Mme Marie-Cécile Georges, responsable du département intercommunalité et territoires

Mme Judith Mwendo, conseillère technique

Mme Annick Pillevesse, responsable du service juridique

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Association des communautés de France (AdCF)

M. Charles-Éric Lemaigen, premier vice-président

M. Nicolas Portier, délégué général

M. Simon Mauroux, responsable juridique

Mme Montaine Blonsard, chargée des relations avec le Parlement

Assemblée des départements de France (ADF)

M. Pierre Monzani, directeur général

M. Jérôme Briend, conseiller juridique

Mme Marylène Jouvien, attachée parlementaire

Régions de France

M. Hervé Morin, président

M. Jules Nyssen, délégué général

Mme Mégane Perrin, chargée d'études juridiques

M. Frédéric Éon, conseiller parlementaire et juridique

Association des maires ruraux de France (AMRF)

Mme Marie Jeanne Beguet, vice-présidente

Association des petites villes de France (APVF)

M. Igor Semo, membre du bureau et maire de Saint-Maurice

M. Loïc Hervé, secrétaire général de l'APVF et sénateur de Haute-Savoie

M. Clément Cunin, conseiller

Association Villes de France

M. Gilbert Meyer, vice-président, maire de Colmar et président de Colmar agglomération

M. Bastien Régnier, conseiller

France urbaine

Mme Catherine Vautrin, vice-présidente, présidente du Grand Reims

M. Martin Bonne, directeur de cabinet

M. Olivier Landel, délégué général

M. Jean Deysson, conseiller

Mme Éloïse Foucault, responsable des relations institutionnelles

Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT)

Mme Géraldine Leduc, directrice générale

Table ronde Grand Paris

Métropole du Grand Paris

M. Patrick Ollier, président

M. Éric Cesari, vice-président en charge de l'immobilier d'entreprises et aux quartiers d'affaires

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, vice-président en charge des finances

M. Denis Badré, conseiller métropolitain délégué en charge du budget

M. Paul Mourier, préfet, directeur général des services

M. Rémy Marcin, directeur des relations institutionnelles et de la stratégie

Mairie de Paris

M. Jean-Louis Missika, adjoint à la maire de Paris chargé de l'Urbanisme, de l'Architecture, des projets du Grand Paris, du développement économique et de l'attractivité

Mme Marion Waller, directrice adjointe de cabinet

M. Didier Bertrand, directeur de la mission « Métropole du Grand Paris »

M. Guillaume Cantillon, conseiller « Métropole du Grand Paris » auprès de la maire de Paris

M. Anthony Crenn, collaborateur

Boucle Nord de Seine

M. Yves Révillon, président

M. Noël Bertomeu, directeur général des services

Grand Paris Seine Ouest

M. Pierre-Christophe Baguet, président

M. Antoine Marette, directeur général administratif

Est Ensemble

M. Gérard Cosme, président

M. Julien Midy, Collaborateur de cabinet

Grand-Orly Seine Bièvre

M. Michel Leprêtre, président,

M. Antoine Valbon, directeur général

Mme Amandine Ramis, chargée de mission enjeux métropolitains

Grand Paris - Grand Est

M. Claude Capillon, président

Paris-Est-Marne et Bois

M. Jacques J.P. Martin, président

M. François Roussel Devaux, directeur général des services

Paris Ouest La Défense

M. Jacques Kossowski, président

M. François Muteau, directeur de cabinet de la ville de Courbevoie

Monsieur François Lemesle, directeur général des services

M. Alain Cluzet, directeur général des services de la ville de Courbevoie et directeur général administratif de Paris Ouest La Défense

Paris Terres d'Envol

M. Jacques Verbrugghe, directeur général des services

Plaine Commune

M. Patrick Braouezec, président

M. Antonio Aniesa, collaborateur de cabinet

M. Sam Revel, chargé de mission auprès du directeur général des services

Vallée Sud Grand Paris

M. Jean-Didier Berger, président de Vallée Sud Grand Paris et président de l'Alliance des Territoires

Mme Albane Ricord, directeur de cabinet

Monsieur Michel Guenneau, directeur général des services

Mme Maylis Deniau, chargée de mission auprès du directeur général des services

Table ronde des présidents des trois départements de la petite couronne

Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis

M. Stéphane Troussel, président

Mme Sara Mazetier, collaboratrice

Conseil départemental des Hauts-de-Seine

M. Patrick Devedjian, président

Mme Katayoune Panahi, directrice générale

Mme Sandrine Le Morvan, chargée des relations institutionnelles et parlementaires

Conseil départemental du Val-de-Marne

M. Christian Favier, président

Table ronde syndicats techniques d'Île-de-France

Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF)

M. André Santini, président

Mme Carole Collinet, directrice générale adjointe

Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP)

M. Belaïde Bedreddine, président

Mme Karina Kellner, directrice de cabinet

Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (SIGEIF)

M. Jean-Jacques Guillet, président

M. Christophe Provot, directeur général

Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (SIPPEREC)

M. Jacques J.P. Martin, président

M. Julien Taris, directeur général

Syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères (SYCTOM)

M. Jacques Gautier, président

M. Patrice Furé, directeur de cabinet

Syndicat mixte établissement public territorial de Bassin Seine grands lacs

M. Frédéric Molossi, président

M. Patrick Amoris, directeur de cabinet

Mairie de Paris

Mme Colombe Brossel, adjointe à la maire de Paris chargée de la sécurité, de la prévention, des quartiers populaires et de l'intégration

M. Sébastien Humbert, conseiller « Prévention, sécurité » auprès de la maire de Paris

Mme Caroline Bourguet, collaboratrice

Table ronde Métropole d'Aix-Marseille-Provence

Conseil de territoire du Pays d'Aix

Mme Maryse Joissains Masini, présidente

M. Marc Bérard, directeur de cabinet

Conseil de territoire du Pays d'Aubagne et de l'Étoile

Mme Sylvia Barthélémy, présidente

M. Fabien Strack, directeur de cabinet adjoint

Conseil de territoire du Pays salonnais

M. Nicolas Isnard, président

Union des maires des Bouches-du-Rhône

M. Georges Cristiani, président

Mme Sandrine Benner, directrice

Table ronde « Protection sociale des élus »

Direction de la sécurité sociale

M. Morgan Delaye, sous-directeur du financement de la sécurité sociale

Mme Emmanuelle Barsky, adjointe à la cheffe du bureau de la législation financière, sociale et fiscale

Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM)

Mme Raphaëlle Verniolle, responsable département de la réglementation

Mme Brigitte Tolla, coordinatrice secteur prestations

Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

M. Yann-Gaël Amghar, directeur

Mme Estelle Denize, secrétaire générale du conseil d'administration, directrice de la communication et des relations publiques

Table ronde « Retraite » des élus »

Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

M. Renaud Villard, directeur

M. Antonin Blanckaert, directeur national de la retraite

IRCANTEC

M. Philippe Sebag, administrateur

M. David Sanchez, agent du service gestionnaire

FONPEL

M. Jean-Paul Lefebvre, secrétaire général

Mme Delphine Breure, chargée de mission

CAREL Mutuelle

M. Daniel Escolan, directeur général

M. Stéphane Rousseau, directeur adjoint du développement

Caisse des dépôts et consignations

M. Laurent Durain, directeur de la formation professionnelle à la direction des retraites et solidarités

Mme Marion-Anne Macé, adjointe au directeur de la formation professionnelle

M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

M. François Deluga, président

Mme Françoise Descamps-Crosnier, cheffe de cabinet du président

Personnalités qualifiées

M. Philippe Dallier, sénateur de la Seine-Saint-Denis

M. Christophe Beaux, préfigurateur pour la création de
l'établissement public national du Mont-Saint-Michel