



N° 2401

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 novembre 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI,
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique
(n° 2357)

PAR M. Bruno QUESTEL
Député

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

PAR M. Alain PEREA
Député

TOME I

SYNTHÈSE ET COMMENTAIRES D'ARTICLES

Voir les numéros :

Sénat : **677 rect.** (2018-2019), **12, 13** et **T.A. 8** (2019-2020).

Assemblée nationale : **2357**.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	13
SYNTHÈSE	15
I. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DU PROJET DE LOI INITIAL	15
1. Conforter chaque maire dans son intercommunalité (titre I ^{er})	15
2. Renforcer certains pouvoirs de police du maire (titre II).....	16
3. Simplifier le « quotidien » du maire (titre III)	16
4. Renforcer et reconnaître les droits des élus (titre IV)	17
5. Vote (titre V)	18
II. PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT	18
1. La « conférence des maires » rendue obligatoire.....	18
2. Une remise en cause des équilibres à l'échelle intercommunale	18
3. La généralisation de la tarification sociale de l'eau	19
4. Diverses dispositions en matière électorale	19
5. Le renforcement de certains pouvoirs de police du maire	20
6. La modification des règles applicables aux amendes administratives susceptibles d'être prononcées par le maire.....	20
7. L'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux.....	21
8. L'affaiblissement de l'incitation des personnes détenues à recourir à leur droit de suffrage.....	22
III. PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION	22
1. Apport n° 1 : laisser aux élus la liberté de définir leur pacte de gouvernance.....	22
2. Apport n° 2 : permettre l'organisation des conseils communautaires par téléconférence	22
3. Apport n° 3 : préserver l'équilibre des compétences entre les communes et leur intercommunalité.....	22
4. Apport n° 4 : renforcer la parité aux élections municipales.....	23
5. Apport n° 5 : assouplir diverses dispositions relatives à la composition du conseil municipal et du conseil communautaire	23
6. Apport n° 6 : mieux encadrer la délégation de compétence du préfet au maire en matière de fermeture administrative d'établissements	24
7. Apport n° 7 : Poursuivre l'assouplissement des règles applicables à la compétence GEMAPI	24
8. Apport n° 8 : rétablir le caractère obligatoire des conseils de développement pour les EPCI de plus de 50 000 habitants.....	25
9. Apport n° 9 : affirmer un principe de non-discrimination des élus dans le code du travail.....	25

COMMENTAIRES DES ARTICLES DU PROJET DE LOI	27
TITRE I^{ER} – LIBERTÉS LOCALES : CONFORTER CHAQUE MAIRE DANS SON INTERCOMMUNALITÉ	27
Chapitre I ^{ER} – Le pacte de gouvernance : permettre aux élus locaux de s’accorder sur le fonctionnement quotidien de leur EPCI.....	27
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 5211-11-1 et L. 5211-11-2 [nouveaux], art. L. 5219-2 et L. 5832-2 du code général des collectivités territoriales) : Pacte de gouvernance – Conférence des maires	27
<i>Article 1^{er} bis</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	32
<i>Article 1^{er} ter A</i> (art. L. 3633-3 du code général des collectivités territoriales) : Allongement à neuf mois du délai d’élaboration du pacte de cohérence métropolitain de la métropole de Lyon	33
<i>Article 1^{er} ter B</i> (art. L. 3631-5 du code général des collectivités territoriales) : Modalités d’élection des membres de la commission permanente de la métropole de Lyon	34
<i>Article 1^{er} ter (supprimé)</i> (art. L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales) : Modalités de désignation des vice-présidents des bureaux des EPCI.....	35
<i>Article 2</i> (art. L. 273-3, L. 273-9, L. 273-11 et L. 273-12 du code électoral et 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.....	37
<i>Article 2 bis A (supprimé)</i> (art. L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales) : Élection d’un nouveau suppléant au conseil de communauté d’un EPCI	39
<i>Article 2 ter</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.....	41
<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	42
<i>Article 3 bis (supprimé)</i> (art. L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales) : Accords locaux de répartition des sièges au sein des conseils communautaires	44
<i>Article 4</i> (art. L. 5211-40-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Information des conseillers municipaux sur les affaires de leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre	46
<i>Article 4 bis A</i> (art. L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales) : Envoi des convocations aux conseils municipaux par voie dématérialisée	48
<i>Article 4 bis</i> (art. L. 3633-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Information des conseillers municipaux des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon	49
<i>Article 4 ter (nouveau)</i> (art. L. 5211-11-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Organisation de conseils communautaires par téléconférence dans les communautés de communes et les communautés d’agglomération.....	50

Chapitre II – Le pacte des compétences : permettre aux élus locaux de s'accorder sur ce que doit faire ou non leur établissement public de coopération intercommunale.....	51
<i>Article 5 A (supprimé)</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.....	51
<i>Article 5 B</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.....	53
<i>Article 5 D (supprimé)</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	55
<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) : Assouplissement du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération	57
<i>Article 5 bis</i> (art. L. 2224-12-1-1 [nouveau], art. L. 2224-12-3-1 et art. L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales) : Généralisation de la tarification sociale de l'eau	61
<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	63
<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.....	67
<i>Article 7 bis A</i> (art. L. 174-5 du code de l'urbanisme) : Report de la date de caducité des plans d'occupation des sols pour les communes membres d'une intercommunalité qui n'aurait pas achevé son plan local d'urbanisme intercommunal	71
<i>Article 7 bis B (supprimé)</i> (art. L. 423-2 du code de l'urbanisme) : Création d'un droit de timbre en matière d'autorisations et de déclaration d'urbanisme.....	72
<i>Article 7 bis C (supprimé)</i> (art. L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales et art. L. 134-2 du code de l'urbanisme) : Possibilité pour les communes de la métropole de Paris de conserver la compétence en matière d'urbanisme	73
<i>Article 7 bis D (supprimé)</i> (art. L. 5214-16 et L. 5216-15 du code général des collectivités territoriales) : Rétablissement de l'intérêt communautaire de la compétence en matière de zones d'activité économique.....	74
<i>Article 7 bis (supprimé)</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	75

<i>Article 7 ter</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.....	77
<i>Article 7 quater</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	78
<i>Article 7 quinquies</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.....	79
<i>Article 7 sexies</i> (art. L. 581-14-1, L. 581-14-3 et L. 581-43 du code de l’environnement, art. 112 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l’architecture et au patrimoine) : Modalités d’élaboration des règlements locaux de publicité	80
<i>Article 7 septies</i> (art. L. 581-14-3 du code de l’environnement) : Compétences des établissements publics de coopération intercommunale en matière de règlements locaux de publicité	82
Chapitre III – Le périmètre des établissements public de coopération intercommunale.....	83
<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.....	83
<i>Article 9</i> (art. L. 5216-11 du code général des collectivités territoriales) : Extension de la procédure de retrait dérogatoire aux communes membres d’une communauté d’agglomération	85
<i>Article 9 bis (supprimé)</i> (art. L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales) : Extension de la procédure de retrait de droit commun aux communes membres d’une communauté urbaine	88
<i>Article 10</i> (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	89
<i>Article 11</i> (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 intercommunal.....	91
<i>Article 11 bis AA (nouveau)</i> (art. L. 19, L. 242, L. 261, L. 273-6 et L. 273-11 du code électoral) : Abaissement du seuil d’habitants conditionnant l’application du scrutin de liste paritaire aux élections municipales	93
<i>Article 11 bis A</i> (art. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales) : Élection paritaire des adjoints dans les communes de plus de 1 000 habitants.....	99
<i>Article 11 bis B</i> (art. L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales) : Suppression de la priorité donnée aux adjoints dans l’attribution de délégations par le maire.....	102
<i>Article 11 bis C (supprimé)</i> (art. L. 247-1 [nouveau] du code électoral) : Possibilité pour les candidats de se présenter aux élections municipales avec la nuance « sans étiquette » dans les communes de moins de 3 500 habitants.....	103

<i>Article 11 bis</i> (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.....	104
<i>Article 11 ter</i> (art. 1609 nonies C du code général des impôts) : Mission prospective de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).....	106
<i>Article 11 quater</i> (<i>supprimé</i>) (art. L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales) : Composition de la commission départementale de la coopération intercommunale.....	108
<i>Article 11 quinquies A</i> (<i>nouveau</i>) (art. 5815-1 du code général des collectivités territoriales) : Ouverture de la possibilité pour les communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin de passer des conventions.....	1099
<i>Article 11 quinquies</i> (<i>supprimé</i>) (art. L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales) : Assouplissement de la procédure de création de communes nouvelles dont le territoire est situé sur deux départements ou régions.....	1100
<i>Article 11 sexies</i> (art. L. 5711-6 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Institution d'une faculté de retrait d'un syndicat mixte après une fusion..	111
TITRE I^{ER} BIS – SIMPLIFIER LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL	112
<i>Article 11 septies</i> (art. 2121-2-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales et art. L. 258 du code électoral) : Réduction du nombre de sièges à pourvoir dans les conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants pour être réputés complets.....	112
<i>Article 11 octies</i> (<i>supprimé</i>) (art. L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales) : Facilitation de l'élection du maire et de ses adjoints en cas d'incomplétude du conseil municipal.....	113
<i>Article 11 nonies</i> (art. L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales, art. L. 258, L. 224-30, L. 270, L. 360, L. 380, L. 885-32, L. 272-6, L. 428, L. 436 et L. 437 du code électoral et art. L. 122-5 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie) : Assouplissement des conditions obligeant l'organisation d'élections municipales partielles en cas d'incomplétude du conseil municipal.....	115
TITRE II – LIBERTÉS LOCALES : RENFORCER LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE	116
<i>Article 12 A</i> (art. L. 2121-41 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Présentation de l'action de l'État en matière de sécurité devant le conseil municipal....	116
<i>Article 12</i> (art. L. 123-4, L. 511-2 et L. 511-7 du code de la construction et de l'habitation et art. L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales) : Renforcement des prérogatives de police spéciale du maire en matière de fermeture des établissements recevant du public et des immeubles menaçant ruine.....	118
<i>Article 13</i> (art. L. 3331-7 [nouveau], L. 3332-13 et L. 3332-15 du code de la santé publique, art. L. 332-1 et L. 333-1 du code de la sécurité intérieure et art. 95 [abrogé] de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009) : Faculté de transfert de compétences du préfet au maire en matière de fermeture des débits de boisson	122
<i>Article 14</i> (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	128
<i>Article 14 bis</i> (<i>supprimé</i>) (art. L. 332-6 et L. 331-15 du code de l'urbanisme) : Cession de terrains à titre gratuit en faveur des communes.....	131

<i>Article 14 ter</i> (art. L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales) : Extension des pouvoirs du maire en matière d'exécution forcée des travaux d'élagage sur les abords des voiries relevant de sa compétence.....	133
<i>Article 14 quater (supprimé)</i> (art. L. 341-4 du code forestier) : Information du maire en matière de défrichement de terrains situés sur le territoire de sa commune.....	134
<i>Article 14 quinquies (nouveau)</i> (art. L. 2213-22 du code général des collectivités territoriales) : Interdiction de louer des immeubles susceptibles de faire l'objet d'une déclaration d'insalubrité	136
<i>Article 15</i> (art. L. 2212-2-1, L. 2131-2 et L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales) : Pouvoir du maire de prononcer des amendes administratives en matière de protection du domaine public	137
<i>Article 15 bis A</i> (art. L. 581-27, L. 581-28 et L. 581-30 du code de l'environnement) : Réduction des délais d'exécution des arrêtés d'exécution relatifs à l'affichage illicite de publicité	144
<i>Article 15 bis B</i> (art. L. 324-2-1 du code de tourisme) : Contrôle des locations non professionnelles.....	145
<i>Article 15 bis C</i> (art. L. 774-2 du code de justice administrative) : Attribution au président de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement d'un pouvoir de police de conservation du domaine public fluvial.....	146
<i>Article 15 bis</i> (art. L. 541-21-3 et L. 541-21-4 du code de l'environnement) : Renforcement du pouvoir de police du maire à l'encontre des épaves de véhicules	147
<i>Article 15 ter A (supprimé)</i> (art. L. 583-3-1 [nouveau] du code de l'environnement) : Extinction partielle ou totale de l'éclairage public afin de limiter les consommations d'énergie.....	149
<i>Article 15 ter</i> (art. L. 512-4, L. 512-5, L. 512-6 et L. 546-1 du code de la sécurité intérieure) : Consolidation du régime des conventions de coordination	151
<i>Article 15 quater (supprimé)</i> (art. L. 132-3 du code de la sécurité intérieure) : Renforcement de l'information du maire sur les suites judiciaires relatives aux infractions commises sur le territoire de la commune.....	153
<i>Article 15 quinquies</i> (art. L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales) : Mise à disposition du président de l'EPCI d'agents de police municipale des communes membres.....	154
<i>Article 15 sexies</i> (art. L. 511-5, L. 512-2, L. 512-4 et L. 512-5 du code général des collectivités territoriales) : Simplification des régimes de mutualisation des polices municipales au niveau intercommunal	155
<i>Article 15 septies A</i> (art. L. 541-44 du code de l'environnement) : Compétence des gardes champêtres afin de constater des infractions en matière de déchets	157
<i>Article 15 septies</i> (art. L. 522-2 du code de la sécurité intérieure) : Régime de mise à disposition des gardes champêtres	158
<i>Article 15 octies</i> : Dissolution du syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel et création d'un établissement public de l'État.....	159
TITRE III – LIBERTÉS LOCALES : SIMPLIFIER LE QUOTIDIEN DU MAIRE	160
Chapitre 1 ^{er} – Favoriser le rapprochement entre collectivités territoriales	160
<i>Article 16</i> (art. L. 1410-3, L. 1411-5, L. 1411-5-1 [nouveau], L. 5111-1, L. 5211-4-4 [nouveau] et L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales) :	

Assouplissement de certaines règles en matière de conventions de prestations de services et de commande publique.....	160
<i>Article 16 bis</i> (art. L. 1611-3-2 du code général des collectivités territoriales) : Élargissement des catégories de personnes morales pouvant adhérer à l'Agence France Locale aux groupements de collectivités territoriales et établissements publics locaux	165
<i>Article 17</i> (art. L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales) : Assouplissement des mécanismes de délégation de compétences entre les collectivités territoriales	167
<i>Article 17 bis</i> (art. 4 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017) : Extension au 31 décembre 2020 de la faculté de déléguer la compétence GEMAPI à des syndicats de communes ou mixtes.....	169
<i>Article 17 ter (nouveau)</i> (art. L. 211-7 du code de l'environnement) : Extension au 31 décembre 2020 de la faculté laissée aux syndicats mixtes « ouverts » exerçant une ou plusieurs des missions constitutives de la GEMAPI d'être membres d'un autre syndicat mixte « ouvert ».....	171
<i>Article 18</i> (art. L. 1111-10, L. 3231-2, L. 3232-1-2 et L. 3231-3 du code général des collectivités territoriales) : Compétence du département en matière économique	172
<i>Article 19</i> (art. L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales et art. 10 et 12 de la loi n° 2019-809 du 1 ^{er} août 2019) : Simplification des règles d'état civil applicables au sein d'une commune nouvelle.....	175
<i>Article 19 bis (supprimé)</i> (art. L. 1427-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Transparence des contenus promotionnels des collectivités territoriales sur Internet.....	177
<i>Article 19 ter</i> (art. L. 2113-2 et L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales) : Consultation obligatoire des comités techniques des communes préalablement à la délibération des conseils municipaux relative à la création d'une commune nouvelle....	179
<i>Article 19 quater (supprimé)</i> (art. L. 2121-30-1 du code général des collectivités territoriales) : Faculté pour le maire de célébrer un mariage dans tout bâtiment communal sur le territoire de la commune	180
Chapitre II – Fluidifier les relations entre l'État et les collectivités territoriales.....	181
<i>Article 20</i> (chapitre VI [nouveau] du titre unique du livre I ^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales) : « Rescrit » du préfet	181
<i>Article 20 bis A</i> : Transmission d'information du préfet aux maires concernés en cas d'activation du système d'alerte et d'information aux populations	185
<i>Article 20 bis (supprimé)</i> (titre II [nouveau] du livre I ^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales) : Conférence de dialogue entre les collectivités territoriales et l'État.....	186
<i>Article 21</i> (art. L. 102-13 du code de l'urbanisme) : Correction d'une erreur de coordination de la loi ELAN.....	188
<i>Article 21 bis (supprimé)</i> (art. L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime) : Composition des commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	189
<i>Article 22</i> : Habilitation à légiférer par ordonnance sur la publicité des actes des collectivités territoriales	190

<i>Article 22 bis</i> (art. 1212-1 du code général des collectivités territoriales) : Modalité d'élection du président et des vice-présidents du Conseil national d'évaluation des normes	192
<i>Article 22 ter</i> (<i>supprimé</i>) (article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales) : Élargir les compétences du Conseil national d'évaluation des normes.....	194
<i>Article 22 quater</i> (<i>supprimé</i>) (art. L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales) : Effet des avis du Conseil national d'évaluation des normes	195
Chapitre III – Simplifier le droit applicable aux élus locaux	197
<i>Article 23</i> (art. L. 141-1, L. 141-2 du code de l'action sociale et des familles [abrogés], art. 375-9-2 du code civil, art. L. 1111-2, L. 2144-2, L. 2511-1-1, L. 5211-10-1, L. 5211-39-1, L. 5217-9, L. 5218-10, , L. 5219-1, L. 5219-7, L. 5741-1, L. 5741-2 du code général des collectivités territoriales, art. L. 2112-4 du code des transports et art. L. 223-3 du code forestier) : Suppression de l'obligation de créer diverses instances et d'établir divers documents	197
<i>Article 23 bis</i> (chapitre II <i>bis</i> du titre unique du livre I ^{er} et chapitre III du titre II du livre VIII [nouveaux] de la première partie du code général des collectivités territoriales) : Création d'un cadre juridique propre à la médiation territoriale.....	203
<i>Article 24</i> (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..	205
<i>Article 25</i> (art. L. 1111-11 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Publication du plan de financement des opérations d'investissement	208
<i>Article 25 bis</i> (<i>supprimé</i>) (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	210
<i>Article 25 ter</i> (art. L. 3211-2 et L. 4133-6-1 du code général des collectivités territoriales) : Modification en cours de mandat des délégations à la commission permanente.....	211
TITRE IV – RENFORCER ET RECONNAÎTRE LES DROITS DES ÉLUS	212
<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	212
<i>Article 26 bis</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	216
<i>Article 26 ter</i> (art. L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales) : Augmentation du crédit d'heures à la disposition des élus locaux	218
<i>Article 26 quater</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	220
<i>Article 26 quinquies</i> (art. L. 2123-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Télétravail des conseillers municipaux	221
<i>Article 26 sexies</i> (<i>nouveau</i>) (art. L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales) : Entretien individuel du salarié élu avec son employeur	222

<i>Article 27</i> (art. L. 2123-18-2, L. 2123-18-4, L. 2573-7, L. 3123-19-1, L. 4135-19-1, L. 6434-4, L. 7125-23, L. 7227-24 du code général des collectivités territoriales) : Prise en charge des frais de garde et d'assistance des élus locaux.....	223
<i>Article 28</i> (art. L. 2123-22, L. 2123-23, L. 2123-24, L. 2123-24-1 et L. 5211-12-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Régime indemnitaire des maires, des adjoints au maire et des conseillers communautaires	226
<i>Article 28 bis A (nouveau)</i> (art. 2123-24-1-1, L. 3123-19-2-1 et L. 4135-19-2-1 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : Transparence sur les indemnités des élus	234
<i>Article 28 bis</i> (art. L. 2123-24-2 et L. 3123-17-1 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : Modulation des indemnités de fonction des conseillers municipaux des communes de plus de 100 000 habitants	234
<i>Article 28 ter</i> (art. L. 5211-12-2 du code général des collectivités territoriales) : Modulation des indemnités de fonction des conseillers communautaires des EPCI de plus de 100 000 habitants	236
<i>Article 28 quater</i> (art. L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales et article 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.....	237
<i>Article 28 quinquies</i> (art. L. 821-3 du code de la sécurité sociale) : Faciliter l'accès des personnes en situation de handicap aux fonctions électives	238
<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.....	239
<i>Article 29 bis A</i> (art. 13 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) : Indemnité des membres d'un centre de gestion de la fonction publique ayant reçu une délégation	242
<i>Article 29 bis</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	243
<i>Article 29 ter A</i> (art. L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales) : Modalités de remboursement des frais de déplacement des membres du conseil municipal	244
<i>Article 29 ter (supprimé)</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	245
<i>Article 29 quater A</i> (art. 14 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) : Coordination en lien avec la création de délégations régionales du centre national de la fonction publique territoriale	246
<i>Article 29 quater</i> (art. L. 323-6 du code de la sécurité sociale) : Arrêt maladie des élus locaux	248
<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 ...	249

<i>Article 30 bis (supprimé)</i> (art. L. 2123-12, L. 3123-10 et L. 4135-10 du code général des collectivités territoriales) : Favoriser la réinsertion professionnelle des élus par le droit à la formation.....	254
<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 et art. L. 613-5 du code de l'éducation) : Habilitation à légiférer par ordonnances pour réformer la formation des élus locaux.....	255
<i>Article 31 bis A (supprimé)</i> (art. L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales) : Suppression du seuil d'habitants conditionnant la formation des élus d'une commune au cours de la première année de leur mandat	261
<i>Article 31 bis B</i> (art. L. 952-1 du code de l'éducation) : Accès des chargés d'enseignement aux fonctions électives	262
<i>Article 31 bis (supprimé)</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	262
<i>Article 31 ter</i> (art. L. 6111-1 du code du travail) : Validation des acquis de l'expérience ...	263
<i>Article 31 quater (nouveau)</i> (art. 3, 5 <i>bis</i> [nouveau] et 14 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France) : Élus locaux des français de l'étranger.....	264
TITRE V – VOTE	265
<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 et art. 30 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire) : Droit de vote des personnes détenues	265
TITRE VI – DISPOSITIONS RELATIVES AUX OUTRE-MER	272
<i>Article 34</i> : Habilitation à légiférer par ordonnance pour l'adaptation et l'extension du projet de loi dans les outre-mer.....	272
<i>Article 35</i> (art. L. 2573-19 et L. 2573-50 du code général des collectivités territoriales) : Règles applicables au stationnement payant en Polynésie française	273
<i>Article 36</i> (art. L. 2573-25 du code général des collectivités territoriales) : Extension des dispositions relatives aux crématoriums aux communes de la Polynésie française.....	274
<i>Article 37</i> (art. L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales) : Compétence des services de l'eau en matière de préservation de la ressource.....	275
AVIS FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	277
1. Analyse des articles 5, 7, 8, 11 et 20 <i>bis</i> du projet de loi.....	278
2. La position de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire.....	283
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	285
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	289

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi, relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, est très attendu par les maires de France et, plus largement, par les élus locaux. Il est le résultat d'un long processus de concertation engagé lors du Grand Débat national par le Président de la République, riche de plus de quatre-vingt-seize heures d'échanges directs avec les maires de chaque région.

Ce débat a permis de faire émerger des demandes fortes, celles des élus locaux, notamment des petites communes, face aux enjeux auxquels ils sont confrontés au quotidien. Il a également permis de formaliser une attente plus générale : redonner un sens à l'engagement politique et les moyens d'agir pour répondre aux besoins concrets et quotidiens des habitants. Il en est de même de l'enjeu qui dépasse les seuls élus, celui de l'engagement dans la vie démocratique locale, afin de faire vivre la République, pas seulement comme un concept lointain et inatteignable, mais comme une réalité tangible, qui fait de chacun d'entre nous un citoyen actif.

Or, cet engagement que l'on constate dans tous les territoires se heurte à des obstacles qu'il nous faut lever pour ne pas décourager les vocations et l'envie de servir l'intérêt général. En ce sens, ce texte est plus qu'une réponse, c'est un premier acte concret et fondateur pour redonner aux élus la possibilité d'agir sur le quotidien des citoyens et ainsi de mettre en œuvre leurs engagements.

Parmi les objectifs les plus importants de ce projet de loi figure la suppression de l'essentiel des « irritants » de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe ».

Il s'agit, en priorité, de rétablir la place de la commune au sein de l'intercommunalité et la voix des maires dans le processus de décision, au travers des dispositions du **titre I^{er}** du projet de loi. Cela signifie plus de coopération, de dialogue et de reconnaissance des compétences des uns et des autres. En revanche, il n'est pas question de rouvrir tous les débats de la loi NOTRe, car les élus locaux expriment fortement une autre demande, celle de la stabilité. Supprimer ce qui entrave et ce qui gêne, oui, mais faire le grand soir, non : cette méthode a déjà donné les résultats que l'on connaît.

Le renforcement des moyens d'action du maire, notamment au titre de ses pouvoirs de police, est un autre objectif important de ce texte (**titres II et III**). Le maire doit en effet pouvoir intervenir efficacement, par exemple pour mettre un terme à un désordre sur la voie publique, le cas échéant par le biais d'amendes administratives.

Il convient, par ailleurs, de soutenir l'engagement politique en reconnaissant le rôle des élus locaux – qui sont « *le visage, le quotidien de la République* » selon les mots du Président de la République, le 25 avril dernier – et en améliorant les conditions d'exercice de leur mandat. C'est le troisième objectif de ce projet de loi (**titre IV**). Plusieurs mesures proposées constituent un marqueur fort de ce soutien : la revalorisation des indemnités, la protection fonctionnelle et la prise en charge de certains frais qui pèsent sur nos élus, comme les frais de déplacement et les frais de garde.

Le **titre V**, enfin, renforce l'exercice du droit de vote des personnes détenues pour réaffirmer avec force leur citoyenneté.

Ce projet de loi a été profondément modifié par le Sénat avant son adoption, le 22 octobre dernier : de 33 articles dans sa version initiale, il en contient désormais 122. Les sénateurs se sont attachés à explorer les voies entr'ouvertes par le Gouvernement. Par ailleurs, beaucoup de sujets nouveaux ont été introduits dans le texte, que ce soit en matière de répartition des compétences entre les communes et leur intercommunalité, de fonctionnement du conseil municipal, de pouvoirs de police du maire ou encore d'autres simplifications apportées au droit de la décentralisation.

À l'initiative de votre rapporteur et de plusieurs de nos collègues, la commission des Lois s'est efforcée, en conservant nombre des enrichissements utiles des sénateurs, de ne pas remettre en cause l'équilibre initial du projet de loi. En effet, à quelques mois des élections municipales, plusieurs acquis de la loi NOTRe, qui recueillent désormais un relatif consensus, devaient être préservés : c'est pourquoi plusieurs dispositions adoptées par le Sénat ont été supprimées.

En définitive, ce texte constitue une première étape pour une meilleure reconnaissance des élus locaux, en particulier des maires, qui est l'une des priorités de la majorité et du Gouvernement. Au printemps prochain, le projet de loi dit « 3D » viendra compléter l'ouvrage de refondation de notre République, déconcentrée, décentralisée et différenciée sur ses territoires.

SYNTHÈSE

I. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DU PROJET DE LOI INITIAL

1. Conforter chaque maire dans son intercommunalité (titre I^{er})

L'**article 1^{er}** a pour objet de rendre possible l'élaboration d'un pacte de gouvernance dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) afin d'associer plus étroitement les maires des communes membres à la gouvernance de l'établissement. Il prévoit également de consacrer au niveau législatif la possibilité de créer un « conseil des maires » réunissant, à des fins de coordination, le président de l'EPCI et les maires des communes membres.

L'**article 2** vise à rendre automatique le renouvellement des conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants en cas de cessation des fonctions du maire pour permettre, s'il le souhaite, au nouveau maire d'y siéger.

L'**article 5** apporte des assouplissements aux modalités de transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes. Il prévoit pour cela, d'une part, d'élargir les modalités de la mise en œuvre de la minorité de blocage et, d'autre part, de permettre à l'EPCI de déléguer ces compétences à l'une des communes membres.

L'**article 6** a pour objet, d'une part, de permettre aux stations classées stations de tourisme de délibérer pour que leur intercommunalité – communauté de communes ou communauté d'agglomération – leur restitue l'exercice de la compétence « *promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme* » et, d'autre part, de déconcentrer la décision de classement des stations de tourisme.

L'**article 7** vise à renforcer la place des communes dans la procédure d'élaboration des plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUi).

L'**article 9** a pour objet de 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.

L'**article 10** crée 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.

2. Renforcer certains pouvoirs de police du maire (titre II)

L'**article 12** prévoit, d'une part, la faculté pour le maire ou le préfet de prononcer des astreintes journalières à l'encontre de l'exploitant ou du propriétaire de l'établissement recevant du public qui ne respecte pas l'arrêté de fermeture de celui-ci, et, d'autre part, les conditions de la fermeture d'office de l'établissement par le maire ou le préfet. Il étend également la mesure d'astreinte journalière déjà applicable aux propriétaires d'immeubles menaçant ruine à usage principal d'habitation à l'ensemble des immeubles menaçant ruine.

L'**article 13** ouvre la possibilité, à la demande du maire, de transférer la compétence que détient le préfet en matière de fermeture des débits de boisson et des établissements de vente de boissons alcoolisées à emporter pour des motifs d'ordre public.

L'**article 14** autorise les maires et présidents d'EPCI à mettre en demeure les personnes ayant commis une infraction au code de l'urbanisme de régulariser leur situation grâce à la réalisation de travaux de mise en conformité ou par la sollicitation d'une autorisation d'urbanisme. Cette mise en demeure peut être assortie d'une astreinte journalière.

L'**article 15** octroie au maire un pouvoir de prononcer des amendes administratives en cas de manquements à un arrêté de police relatif à la protection du domaine public susceptibles de faire courir un risque pour la sécurité des personnes.

3. Simplifier le « quotidien » du maire (titre III)

L'**article 16** tend à élargir les conditions permettant de conclure des conventions de prestations de services, simplifier l'attribution de contrats de concession de service public dans le cadre d'un groupement de commandes et renforcer le rôle d'appui des EPCI au bénéfice de leurs communes membres.

L'**article 17** autorise les collectivités territoriales à procéder à des délégations partielles de leurs compétences.

L'**article 18** autorise le département à verser, à titre dérogatoire, des aides aux entreprises dont l'activité est affectée par une catastrophe naturelle.

L'**article 19** vise à simplifier les règles de gestion de l'état civil au sein d'une commune nouvelle, en autorisant notamment la célébration de mariages et l'enregistrement de PACS dans n'importe quelle annexe située sur le territoire de celle-ci.

L'**article 20** introduit une procédure de « rescrit » auprès du préfet de département pour les collectivités territoriales qui souhaiteraient disposer de sa position formelle sur un acte susceptible d'être déféré. Si ce dernier est conforme à cette prise de position, il ne peut alors plus être déféré au tribunal administratif.

Au contraire, si le préfet n'a pas répondu dans un délai de quatre mois, son silence vaut absence de prise de position.

L'**article 21** corrige une erreur matérielle de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN.

L'**article 22** habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de modifier les règles relatives à la publicité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

L'**article 23** rend facultatives la constitution de conseils locaux et la production de certains rapports afin de donner plus de souplesse aux conseils municipaux et communautaires pour définir les outils dont ils ont besoin pour mener leurs politiques publiques.

L'**article 24** permet au préfet de département de réduire la participation financière minimale – actuellement fixée à 20 % – des collectivités territoriales qui sont maîtres d'ouvrage d'un investissement portant sur le patrimoine non protégé.

L'**article 25** rend obligatoire la publication du plan de financement des opérations d'investissement réalisées par les collectivités territoriales ou leurs groupements.

4. Renforcer et reconnaître les droits des élus (titre IV)

L'**article 26** étend, d'une part, aux candidats aux élections municipales de toutes les communes et non des seules communes de plus de 1 000 habitants le congé de campagne qui peut être sollicité auprès de leur employeur et, d'autre part, aux conseillers des communautés de communes les autorisations d'absence dont bénéficient les conseillers municipaux pour exercer leur mandat.

L'**article 27** améliore les conditions de prise en charge des frais de garde d'enfants et d'assistance des élus locaux, en prévoyant notamment une compensation de l'Etat pour les communes de moins de 1 000 habitants.

L'**article 28** permet de revaloriser les indemnités des maires et des adjoints au maire. Il rend également obligatoire l'établissement d'un état global des indemnités perçues par les conseillers communautaires, communiqué chaque année au conseil communautaire avant l'examen du budget.

L'**article 29** étend aux conseillers communautaires percevant une indemnité de fonction le remboursement des frais de déplacement qu'ils engagent à l'occasion de réunions se tenant dans une autre commune que celle qu'ils représentent.

L'**article 30** a pour objet de rendre obligatoire, pour toutes les communes, la souscription d'un contrat d'assurance visant à couvrir les coûts liés à leur protection fonctionnelle dans l'exercice de leur mandat.

L'**article 31** habilite le Gouvernement à procéder, par ordonnances, à une réforme de la formation des élus locaux reposant sur la création d'un compte personnel de formation (CPF), une refonte et une adaptation des formations et la mutualisation du financement de ces formations entre les collectivités territoriales.

L'**article 32** habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à l'adaptation et à l'extension en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française des dispositions prévues par le présent projet de loi.

5. Vote (titre V)

L'**article 33** vise à améliorer les conditions d'exercice du droit de vote des personnes détenues et à faciliter le recours à la procuration pour l'ensemble des électeurs.

II. PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

1. La « conférence des maires » rendue obligatoire

À l'**article 1^{er}**, le Sénat a sensiblement enrichi le contenu obligatoire du pacte de gouvernance et a soumis son élaboration à l'avis des conseils municipaux des communes membres. Il a également rendu obligatoire la création de l'instance de coordination, renommée « conférence des maires ».

2. Une remise en cause des équilibres à l'échelle intercommunale

Le Sénat a introduit plusieurs articles additionnels qui modifient la répartition des compétences entre les intercommunalités et les communes, au profit de ces dernières :

– l'**article 5 A** autorise le transfert de compétences « facultatives » à un EPCI à fiscalité propre de la part de certaines de ses communes membres seulement ;

– l'**article 5 D** supprime la catégorie des compétences « optionnelles » pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération ;

– l'**article 7 bis C** a pour objet de permettre aux communes du bassin parisien de conserver, par délibération, la compétence en matière d'urbanisme et de plan local d'urbanisme ;

– l’**article 7 bis D** vise à revenir sur une disposition de la loi NOTRe pour rétablir l’intérêt communautaire de la compétence en matière de zones d’activité économique et confier ainsi cette compétence à nouveau aux communes plutôt qu’exclusivement aux intercommunalités ;

– l’**article 7 bis** a pour objet d’introduire un critère d’intérêt communautaire – ou métropolitain selon l’EPCI – pour l’exercice des compétences liées à la voirie par les communautés urbaines et les métropoles.

Le Sénat a entièrement réécrit l’**article 5** pour supprimer purement et simplement le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d’agglomération.

À l’**article 6**, le Sénat a étendu la possibilité de reprendre cette compétence en matière de tourisme à l’ensemble des EPCI à fiscalité propre – communautés urbaines et métropoles inclus – et est revenu sur la disposition qui confiait la décision de classement aux préfets.

À l’**article 7**, les sénateurs ont adopté un amendement qui redonne à la commune la compétence du droit de préemption urbain de plein droit, tout en conservant la faculté pour son conseil de déléguer cette compétence à l’EPCI.

L’**article 7 bis**, introduit par le Sénat, instaure un droit de timbre en matière d’autorisations et de déclaration d’urbanisme au profit des communes et de leur EPCI.

Les sénateurs ont introduit un **article 9 bis** qui étend aux communes membres d’une communauté urbaine la procédure de retrait de droit commun prévue par le code général des collectivités territoriales.

3. La généralisation de la tarification sociale de l’eau

Les sénateurs ont introduit un **article 5 bis** qui a pour objet de généraliser la tarification sociale de l’eau en offrant aux collectivités une large gamme de dispositifs.

4. Diverses dispositions en matière électorale

Le Sénat a introduit un **article 1^{er} ter** qui a pour objet de simplifier les modalités de désignation des vice-présidents des bureaux des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en les désignant au scrutin de liste majoritaire.

Les sénateurs ont également introduit un **article 11 bis C** qui a pour objet de permettre aux candidats de se présenter aux élections municipales avec la nuance « sans étiquette » dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Ils ont adopté une disposition qui vise à renforcer la représentation des communes au sein des commissions départementales de la coopération intercommunale (**article 11 quater**).

Le Sénat, enfin, a adopté plusieurs dispositions visant à simplifier le fonctionnement du conseil municipal en lui permettant de se tenir malgré son incomplétude :

– l'**article 11 septies** a pour objet de réduire le nombre de sièges à pourvoir dans les conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants pour être réputés complets ;

– l'**article 11 octies** a pour objet de faciliter l'élection du maire et de ses adjoints en cas d'incomplétude du conseil municipal ;

– l'**article 11 nonies** a pour objet d'assouplir les conditions obligeant l'organisation d'élections municipales partielles en cas d'incomplétude du conseil municipal.

5. Le renforcement de certains pouvoirs de police du maire

À l'**article 13**, le Sénat a étendu le champ de la fermeture administrative d'établissements déléguée par le préfet au maire aux cas de non-respect de la réglementation et de la législation en vigueur, au-delà des seuls troubles à l'ordre public. Les établissements diffusant de la musique ont également été inclus dans le périmètre de la mesure. Un pouvoir d'appréciation a été reconnu au préfet lui permettant de déléguer ou non la compétence de fermeture administrative. La transmission obligatoire au préfet des arrêtés de fermeture des débits de boissons pris par les maires est également prévue dans un délai de quinze jours.

Le Sénat a ajouté un **article 14 ter** afin d'étendre les pouvoirs de police du maire en matière d'élagage à l'ensemble des voies sur lesquelles il exerce la police de la circulation.

Le Sénat a également introduit plusieurs articles après l'**article 15**, notamment dans le but de renforcer les pouvoirs du maire en matière d'enlèvement d'épaves de véhicules (**article 15 bis**) et de préciser les règles relatives à la mise à disposition et à la mutualisation des agents de police municipale à l'échelle intercommunale (**articles 15 quinquies et 15 sexies**).

6. La modification des règles applicables aux amendes administratives susceptibles d'être prononcées par le maire

L'**article 15** a été substantiellement modifié par le Sénat qui a choisi de supprimer le caractère répétitif ou continu des manquements incriminés, de permettre au maire de moduler le montant de l'amende selon la personnalité et la situation de l'auteur des faits et d'exclure explicitement les sans domicile fixe du champ d'application du dispositif.

7. L'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux

Le Sénat a introduit ou modifié plusieurs mesures relatives à l'exercice des mandats locaux qui, pour la plupart d'entre elles, sont consensuelles.

L'**article 23 bis** a fixé un cadre juridique pour la médiation territoriale, de manière à prévenir la judiciarisation des différends entre les collectivités et leurs administrés.

À l'**article 24**, le Sénat a étendu à toutes les opérations dont sont maîtres d'ouvrage une commune, un EPCI ou un syndicat mixte « fermé » la faculté de déroger à la règle de participation financière minimale.

À l'**article 26 ter**, le crédit d'heures dont peuvent bénéficier les maires, les adjoints et les conseillers municipaux est augmenté de manière à leur permettre de disposer du temps nécessaire à l'exercice de leur mandat.

À l'**article 26 quater**, les adjoints au maire des communes de moins de 10 000 habitants se voient reconnaître le droit de bénéficier d'une suspension de leur contrat de travail pour exercer leur mandat ainsi que d'une formation professionnelle et d'un bilan de compétences à l'issue de leur mandat, s'ils avaient cessé leur activité professionnelle salariée pour l'exercer.

Le Sénat a également étendu, avec l'accord du Gouvernement, la compensation par l'Etat des dispositions prévues par les **articles 27** (prise en charge des frais de garde et d'assistance des élus) et **30** (protection fonctionnelle des élus) à toutes les communes de moins de 3 500 habitants au lieu de 1 000 dans le projet de loi initial.

À l'**article 28**, un dispositif alternatif de revalorisation des indemnités des élus a été proposé de manière à atténuer le coût de la réforme pour les communes concernées, sans revenir sur l'objectif d'incitation à l'augmentation des indemnités.

L'**article 28 quinquies** favorise l'accès aux fonctions électives des personnes en situation de handicap en permettant d'exclure les indemnités de fonction perçues du montant des ressources retenues pour le calcul de l'allocation adulte handicapé (AAH). Le régime de remboursement de leur frais de déplacement est également amélioré à l'**article 29**.

L'**article 31 bis** vise à renforcer les droits de l'opposition en prévoyant que, dans les conseils municipaux, départementaux et régionaux, tous les six mois, les trente premières minutes de la séance soient réservées à l'examen des questions orales posées par l'opposition, à la demande d'un dixième des membres de l'assemblée délibérante.

8. L'affaiblissement de l'incitation des personnes détenues à recourir à leur droit de suffrage

À l'**article 33**, le Sénat a notamment supprimé l'inscription systématique des personnes détenues sur les listes électorales.

III. PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Si la Commission a choisi de maintenir ou de modifier plusieurs dizaines d'articles ajoutés par le Sénat, elle a également procédé à la suppression de plusieurs d'entre eux, dont l'opportunité ou la faisabilité pratique ne lui paraissaient pas acquises. Tel est notamment le cas de la cession de terrains à titre gratuit (**article 14 bis**), de la transparence des contenus promotionnels des collectivités territoriales sur Internet (**article 19 bis**), de la mise en place d'une Conférence de dialogue entre les collectivités territoriales et l'Etat (**article 20 bis**) ou de la séance de questions réservée à l'opposition (**article 31 bis**). Elle a également renforcé et étendu la portée de nombreuses dispositions initiales, dans un souci d'efficacité et de sécurité juridique.

1. Apport n° 1 : laisser aux élus la liberté de définir leur pacte de gouvernance

À l'**article 1^{er}**, la Commission a adopté deux amendements de réécriture globale de cet article qui suppriment les dispositions relatives au contenu obligatoire du pacte et l'obligation de recueillir l'avis des conseils municipaux. Le caractère obligatoire de la conférence des maires est en revanche conservé. Enfin, un sous-amendement de votre rapporteur a introduit l'obligation d'organiser un débat sur l'association des conseils de développement à l'élaboration du pacte.

2. Apport n° 2 : permettre l'organisation des conseils communautaires par téléconférence

À l'initiative de M. Sacha Houlié, la Commission a introduit un **article 4 ter** qui a pour objet de permettre l'organisation de conseils communautaires par téléconférence dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Il s'agit de répondre à des difficultés d'organisation, en particulier dans les communes rurales ou en zones de montagne.

3. Apport n° 3 : préserver l'équilibre des compétences entre les communes et leur intercommunalité

La Commission a supprimé tous les articles qui remettaient en cause le fonctionnement des intercommunalités issu des équilibres de la loi NOTRe : **articles 5 A, 5 D, 7 bis C, 7 bis D et 7 bis**.

La Commission a rétabli l'**article 5** dans la rédaction initiale du projet de loi : assouplissement des modalités de report de la prise de compétence « eau » et

« assainissement » au 1^{er} janvier 2026 et possibilité, pour l'EPCI, de déléguer tout ou partie de ces compétences ou l'une d'entre elles à l'une de ses communes membres.

À l'**article 6**, la Commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, le rétablissement de la décision de classement « station de tourisme » au profit des préfets et la suppression de la possibilité de restituer la compétence « tourisme » aux communes membres de communautés urbaines ou de métropoles.

À l'**article 7**, la Commission a supprimé la modification introduite par le Sénat qui redonnait à la commune la compétence du droit de préemption urbain de plein droit. Il n'est en effet pas opportun de dissocier l'exercice de cette compétence de celle qui existe en matière d'urbanisme, ces deux compétences étant intrinsèquement liées.

La Commission a supprimé l'**article 9 bis** qui étendait aux communes membres d'une communauté urbaine la procédure de retrait de droit commun dans la mesure où les communautés urbaines constituent les catégories d'EPCI les plus intégrées et nécessitent, pour leur bon fonctionnement, une stabilité de leurs périmètres.

4. Apport n° 4 : renforcer la parité aux élections municipales

À l'initiative du rapporteur, de M. Vincent Bru, de M. Sacha Houlié et des membres du groupe La République en Marche (LaREM), la Commission a abaissé le seuil conditionnant l'application du scrutin de liste paritaire aux élections municipales. Le **nouvel article 11 bis AA** prévoit ainsi que ce scrutin s'appliquera, à compter des élections municipales de 2026, aux communes de plus de 500 habitants au lieu de 1 000 actuellement – soit dans près de 7 000 communes supplémentaires.

Conformément au souhait des principales associations d'élus locaux et de la majorité, la parité progressera ainsi dans les exécutifs locaux, sans toutefois affaiblir le pluralisme, puisque les communes les moins peuplées continueront d'élire leurs représentants au scrutin plurinominal, tandis qu'au-delà de 500 habitants, la constitution de listes paritaires ne posera pas les mêmes difficultés que par le passé au regard de la féminisation accrue des candidatures aux élections locales.

5. Apport n° 5 : assouplir diverses dispositions relatives à la composition du conseil municipal et du conseil communautaire

La commission des Lois a supprimé l'**article 1^{er} ter**, l'introduction du scrutin de liste pour l'élection des vice-présidents des bureaux des EPCI présentant un grand nombre de difficultés, la première étant de rendre plus délicate la représentation de la diversité territoriale et de la diversité politique.

Elle a également supprimé l'**article 3 bis** : l'assouplissement du régime des accords locaux de répartition des sièges au conseil communautaire, adopté par le Sénat, est en effet manifestement contraire à la Constitution car il s'écarte du « tunnel » de plus ou moins 20 % défini par la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel.

La Commission a supprimé l'**article 11 bis C**, relatif au « nuancage », par le ministère de l'Intérieur, des candidats aux élections municipales car ces dispositions relèvent du règlement et que le Gouvernement s'est engagé à changer ces règles.

Enfin, la Commission a supprimé l'**article 11 octies** : le texte comprend en effet déjà deux assouplissements substantiels pour l'élection des maires et de leurs adjoints, en début de mandature (**article 11 septies**) et en fin de mandature (**article 11 nonies**) : il n'est donc pas indispensable de prévoir un assouplissement en cours de mandature, qui pourrait conduire à fausser le résultat des élections municipales.

6. Apport n° 6 : mieux encadrer la délégation de compétence du préfet au maire en matière de fermeture administrative d'établissements

À l'initiative du rapporteur et de M. Sacha Houlié, une commission municipale de débits de boissons est créée au sein des communes dans lesquelles le maire exerce par délégation la compétence de fermeture des débits de boissons et des établissements de vente de boissons alcoolisées à emporter, dans le but de garantir les concertations nécessaires à la prise de décision du maire (**article 13**).

La faculté de transférer la compétence a été circonscrite au seul motif de troubles à l'ordre public et le délai dans lequel le maire doit transmettre au préfet les décisions prises en matière de fermeture d'établissements a été réduit de quinze à trois jours.

7. Apport n° 7 : Poursuivre l'assouplissement des règles applicables à la compétence GEMAPI ⁽¹⁾

À l'initiative de deux amendements de MM. Vincent Thiébaud et Patrick Hetzel ayant recueilli un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, la Commission a étendu au 31 décembre 2020 la date jusqu'à laquelle un syndicat mixte « ouvert » exerçant une ou plusieurs missions relevant de la compétence GEMAPI peut, au titre de ses compétences et avec l'accord du préfet coordonnateur de bassin, être membre d'un autre syndicat mixte « ouvert » pour tout ou partie de son territoire. En l'état actuel du droit, cette dérogation prend fin au 31 décembre 2019.

(1) *Gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.*

Ce nouvel **article 17 ter** s'inscrit dans la logique de souplesse de l'**article 17 bis** ajouté au Sénat pour la compétence GEMAPI qui peut être déléguée à des syndicats de communes ou mixtes jusqu'au 31 décembre 2020.

8. Apport n° 8 : rétablir le caractère obligatoire des conseils de développement pour les EPCI de plus de 50 000 habitants

À l'**article 23**, la Commission a, d'une part, réintroduit le cadre législatif encadrant le fonctionnement des conseils pour les droits et devoirs des familles, tout en maintenant le caractère facultatif de leur mise en place, et, d'autre part, rétabli le caractère obligatoire des conseils de développement pour les EPCI de plus de 50 000 habitants. Ces derniers constituent en effet un outil de participation citoyenne utile pour associer la population à certaines décisions publiques.

9. Apport n° 9 : affirmer un principe de non-discrimination des élus dans le code du travail

Constatant que la reconnaissance d'un statut de salarié protégé aux élus ne leur assure pas, en l'état du droit, de protection effective, et que, par ailleurs, elle pouvait contribuer à dissuader les employeurs d'embaucher des candidats titulaires de mandats locaux, la Commission a proposé, à l'initiative M. Sacha Houlié et du groupe La République en Marche (LaREM), de reconnaître aux élus une protection contre toute discrimination en matière d'embauche, de formation, de licenciement, de rémunération, d'intéressement, de reclassement, de promotion ou de mutation professionnelle. Cette disposition doit ainsi permettre d'améliorer la sécurité des élus, sans toutefois présenter de contrainte pour l'employeur.

COMMENTAIRES DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

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. 5219-2 et L. 5832-2 du code général des collectivités territoriales)

Pacte de gouvernance – Conférence des maires

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de rendre possible l'élaboration d'un pacte de gouvernance dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) afin d'associer plus étroitement les maires des communes membres à la gouvernance de l'établissement.

Il prévoit également de consacrer au niveau législatif la possibilité de créer un « conseil des maires » réunissant, à des fins de coordination, le président de l'EPCI et les maires des communes membres.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions relatives à la gouvernance des EPCI ont été modifiées par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a sensiblement enrichi le contenu obligatoire du pacte de gouvernance et a soumis son élaboration à l'avis des conseils municipaux des communes membres. Il a également rendu obligatoire la création de l'instance de coordination, renommée « conférence des maires ».

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l’initiative de M. Sacha Houlié et des membres du groupe La République en Marche (LaREM), la Commission a adopté deux amendements de réécriture globale de cet article qui suppriment les dispositions relatives au contenu obligatoire du pacte et à l’obligation de recueillir l’avis des conseils municipaux. Le caractère obligatoire de la conférence des maires est en revanche conservé. Enfin, un sous-amendement de votre rapporteur introduit l’obligation d’organiser un débat sur l’association des conseils de développement à l’élaboration du pacte.

I. LA GOUVERNANCE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des établissements au sein desquels des communes s’associent pour exercer en commun des compétences qui leur sont dévolues par la loi.

Ils sont administrés par un organe délibérant composé de délégués des communes membres : les conseillers communautaires, élus en même temps que les conseillers municipaux⁽¹⁾. Une commune ne peut détenir la majorité des sièges, et en bénéficie au moins d’un. Le nombre de conseillers est déterminé lors du projet de création de l’intercommunalité, sur une base essentiellement démographique.

Le président de cet organe délibérant, nommé « conseil de communauté » pour les communautés de commune, d’agglomération et urbaine, et « conseil de métropole » pour les métropoles, est élu en son sein à la majorité absolue de ses membres.

Sur le modèle de la commission permanente des conseils départemental et régional, l’EPCI dispose également d’un bureau, c’est-à-dire d’une instance plus restreinte, composée de conseillers communautaires, à qui l’organe délibérant peut déléguer certaines de ses attributions⁽²⁾.

II. LE PROJET DE LOI INITIAL

Le présent article a pour objet d’associer plus étroitement les communes membres à l’administration de leur EPCI. Il introduit à cette fin deux nouveaux articles dans le code général des collectivités territoriales : l’article L. 5211-11-1, qui crée un pacte de gouvernance, et l’article L. 5211-11-2, qui crée un conseil des maires.

● Il est prévu, tout d’abord, que l’organe délibérant de l’EPCI débattenne, à la suite de chaque renouvellement général des conseils municipaux, ou à la suite

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

(2) Article L. 5211-10 du CGCT.

d'une fusion avec un autre EPCI, de l'élaboration d'**un pacte de gouvernance** entre les communes et l'intercommunalité dont elles sont membres.

Si l'organe délibérant décide de sa création, le pacte de gouvernance devra être adopté dans les six mois suivant le renouvellement général.

Ce pacte devra déterminer les conditions dans lesquelles est recueilli l'avis du conseil municipal d'une commune membre, seule concernée par une décision du conseil de l'EPCI, ainsi que le prévoit l'article L. 5211-7 du CGCT.

Le pacte pourra également prévoir :

- la création de commissions spécialisées associant les maires ;
- la création de conférences territoriales des maires, qui pourraient être consultées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques menées par l'établissement public ;
- les conditions dans lesquelles le président de l'intercommunalité pourra déléguer au maire l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires ;
- la mise à disposition, dans les communautés de communes et communautés d'agglomération, de services de l'EPCI sous l'autorité fonctionnelle d'un maire pour l'exercice des compétences en matière de voirie communautaire et d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

● Surtout, le pacte de gouvernance pourra prévoir la création d'**un conseil des maires**, c'est-à-dire d'une instance de coordination entre l'EPCI et les maires des communes membres au sein de laquelle seraient débattus *« tous les sujets d'intérêt communautaire ou relatifs à l'harmonisation de l'action des communes et de l'établissement public de coopération intercommunale »*.

L'article prévoit par ailleurs, si le pacte de gouvernance ne l'a pas fait, l'obligation de créer un conseil des maires dès lors qu'au moins 30 % des maires des communes membres en font la demande.

La création de cette instance nouvelle n'est en réalité que la consécration législative d'une pratique observée dans de nombreuses intercommunalités de grande taille, c'est-à-dire rassemblant plus de cinquante communes. Selon l'enquête nationale réalisée par l'Assemblée des communautés de France, 81 % des intercommunalités réunissent déjà l'ensemble des maires à échéances régulières, soit au sein de leur bureau (40 % des cas), soit au sein d'une instance spécifique (64 % des cas) ⁽¹⁾.

(1) Enquête nationale de l'Assemblée des communautés de France, La gouvernance politique des intercommunalités, mars 2019 https://www.adcf.org/files/THEME-Insitutions-et-pouvoirs-locaux/AdCF-La-gouvernance-politique-des-intercommunalites_V7.pdf

En outre, ce type d'instance existe déjà dans les intercommunalités les plus intégrées, à savoir les métropoles. L'article L. 5217-8 du CGCT prévoit en effet l'obligation pour ces dernières de se doter d'une « conférence métropolitaine », qui réunit le président du conseil de la métropole et l'ensemble des maires des communes membres, pour y débattre de tous les sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

● Les sénateurs ont, tout d'abord, modifié sensiblement les règles relatives aux modalités d'élaboration du pacte de gouvernance et à son contenu.

Un amendement des rapporteurs, adopté en commission, précise, dans un souci de clarification, que le débat sur l'opportunité d'élaborer un pacte de gouvernance serait obligatoire non seulement après chaque renouvellement des conseils municipaux ou à la suite d'une fusion avec un autre EPCI mais également en cas de création d'un nouvel EPCI par partition d'un établissement existant tel que le prévoit l'article 10 du projet de loi.

Cet amendement prévoit également que le pacte ne peut être adopté **qu'après avis des conseils municipaux des communes membres**. En conséquence, le délai d'adoption du pacte par l'organe délibérant de l'EPCI est porté de six à neuf mois.

Le contenu du pacte est, pour sa part, en grande partie réécrit. Considérant que cela relevait de la libre administration des collectivités territoriales, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de ses rapporteurs qui supprime les dispositions relatives au contenu facultatif du pacte (création de commissions spécialisées et de conférences territoriales, notamment).

Le contenu obligatoire du pacte est en revanche enrichi. Il comprendrait désormais en plus, outre la composition et les modalités de fonctionnement de la conférence des maires (cf. *infra*) :

– les modalités de mutualisation des services entre ceux de l'EPCI et ceux des communes membres ;

– les modalités d'association des acteurs socio-économiques à la prise de décision (amendement de M. Olivier Jacquin, avec avis favorable de la commission et de sagesse du Gouvernement) ;

– les moyens de renforcer les solidarités financières au sein du territoire ainsi que les objectifs à poursuivre, le cas échéant, par la réalisation d'un pacte financier et fiscal entre l'intercommunalité et ses communes membres (amendements identiques des groupes Socialiste et Républicain, Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) et Union centriste, avec avis favorable de la commission et de sagesse du Gouvernement).

● Le « conseil des maires » est devenu « conférence des maires » par l'adoption, en commission, d'un amendement des rapporteurs du Sénat. Il s'agissait, d'une part, de réserver l'appellation de « conseil » à l'organe délibérant de l'EPCI et, d'autre part, de reprendre un terme aujourd'hui plus fréquemment utilisé par les intercommunalités.

Surtout, par l'adoption d'un amendement du groupe Union centriste, sur avis favorable de la commission mais défavorable du Gouvernement, la création de **cette conférence des maires a été rendue obligatoire**, sauf si le bureau de l'EPCI comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres. En conséquence, les dispositions visant à permettre à 30 % des maires de demander la création de cette instance ont été supprimées.

Le texte adopté par le Sénat prévoit par ailleurs que la conférence des maires se réunit au moins une fois par trimestre (amendement de M. Claude Kern, avec avis défavorable de la commission et de sagesse du Gouvernement).

Enfin, un amendement du groupe Union centriste, avec avis favorable de la commission et de sagesse du Gouvernement, a étendu l'obligation de créer cette conférence des maires dans chacun des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté deux amendements de M. Sacha Houlié et les membres du groupe LaREM, avec avis favorable de votre rapporteur, qui réécrivent cet article afin de :

– supprimer l'avis obligatoire des maires des communes membres sur le pacte de gouvernance de leur établissement ;

– supprimer le contenu obligatoire du pacte introduit par le Sénat pour rétablir les dispositions du projet de loi initial.

Le délai d'élaboration du pacte de neuf mois est en revanche conservé, ainsi que le caractère obligatoire de la conférence de maires.

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a également adopté une disposition qui inscrit l'obligation d'organiser un débat, en même temps que celui sur le pacte de gouvernance, sur les modalités de consultation du conseil de développement ainsi que sur l'association de la population à la conception ou à l'élaboration des politiques de l'EPCI.

*

* *

Article 1^{er} bis

(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

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat, le présent article tend à renforcer les prérogatives de la conférence métropolitaine de Lyon. Celle-ci se prononcerait désormais pour avis, préalablement à leur examen par le conseil de la métropole, sur un grand nombre d'actes.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La conférence métropolitaine de Lyon a été créée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Aucune.

Introduit par la commission des Lois à l'initiative du sénateur François-Noël Buffet, l'article 1^{er} bis a pour objet de renforcer les prérogatives de la conférence métropolitaine qui réunit, au sein de la métropole de Lyon ⁽¹⁾, les maires des communes situées sur le territoire de celle-ci ⁽²⁾.

En l'état du droit, cette conférence métropolitaine se réunit au moins une fois par an et sont débattus en son sein tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ses membres.

La disposition issue des travaux de la Commission a été entièrement réécrite en séance publique par l'adoption d'un amendement de Mme Michèle Vuillien (Union centriste) et plusieurs de ses collègues, avec demande de retrait par la commission et de sagesse du Gouvernement.

Le dispositif adopté prévoit que la conférence métropolitaine serait saisie pour avis, préalablement à leur adoption par le conseil de la métropole, de

(1) La métropole de Lyon, créée le 1^{er} janvier 2015, n'est pas un établissement public de coopération intercommunale mais 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 certaines de celles du département.

(2) Article L. 3633-2 du CGCT.

plusieurs types d'actes. Seraient ainsi concernés le plan local d'urbanisme et d'habitat, le plan climat-air-énergie territorial, le programme local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ou encore les schémas d'organisation sociale et médico-sociale.

La conférence métropolitaine serait également amenée à rendre un avis sur le projet de schéma de cohérence territoriale et sur le projet de plan de déplacements urbains.

L'article 1^{er} *bis* prévoit également que cette instance devra désormais se réunir au moins quatre fois par an.

Votre Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 1^{er} ter A

(art. L. 3633-3 du code général des collectivités territoriales)

Allongement à neuf mois du délai d'élaboration du pacte de cohérence métropolitain de la métropole de Lyon

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat, le présent article a pour objet de porter à neuf mois, contre six actuellement, le délai laissé à la conférence métropolitaine de la métropole de Lyon pour adopter son pacte de cohérence métropolitain.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 3633-3 du code général des collectivités territoriales a été créé par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Aucune.

L'article 1^{er} *ter* A a été introduit, en séance publique, par le Sénat, par un amendement Mme Michèle Vuillien (Union centriste) et plusieurs de ses collègues, avec avis de sagesse de la commission et favorable du Gouvernement. Il a pour objet de porter à neuf mois, contre six actuellement, le délai laissé à la

conférence métropolitaine de la métropole de Lyon pour adopter son pacte de cohérence métropolitain, conclu entre la métropole et les communes situées sur son territoire.

Il s'agit à la fois de tenir compte de l'expérience de l'adoption du premier pacte, en 2015, et d'aligner le délai précité sur celui prévu à l'article 1^{er} du présent projet de loi tel qu'il résulte des travaux du Sénat.

Votre Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 1^{er} ter B

(art. L. 3631-5 du code général des collectivités territoriales)

Modalités d'élection des membres de la commission permanente de la métropole de Lyon

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat, le présent article modifie les modalités d'élection des membres de la commission permanente de Lyon pour les aligner sur celles prévues pour la commission permanente des conseils départementaux.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 3631-5 du code général des collectivités territoriales a été créé par l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Aucune.

L'article 1^{er} ter B a été introduit, en séance publique, par le Sénat, par l'adoption d'un amendement M. Gilbert-Luc Devinaz, avec avis favorable de la commission et de gagesse du Gouvernement.

La commission permanente de la métropole de Lyon exerce les attributions qui lui sont déléguées par le conseil de la métropole, organe délibérant de la collectivité. Elle est composée du président et d'un ou plusieurs vice-présidents du conseil de la métropole ainsi que, le cas échéant, d'un ou plusieurs

conseillers métropolitains. Tous sont élus par le conseil de la métropole au scrutin uninominal majoritaire.

Le dispositif adopté par le Sénat modifie ce mode d'élection pour l'aligner sur les dispositions prévues pour les commissions permanentes des conseils départementaux, à savoir le scrutin de liste à la représentation proportionnelle. Il s'agit, selon les auteurs de l'amendement, de favoriser la diversité et la représentativité au sein de cette instance, dont l'opposition est aujourd'hui absente.

Votre Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 1^{er} ter

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

Modalités de désignation des vice-présidents des bureaux des EPCI

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat, le présent article a pour objet de simplifier les modalités de désignation des vice-présidents des bureaux des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en les désignant désormais au scrutin de liste majoritaire.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales avait été modifié par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Par l'adoption de neuf amendements de suppression, la Commission a supprimé cet article.

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR LE SÉNAT

L'article 1^{er} ter a été introduit par la commission des Lois du Sénat, par l'adoption d'un amendement de Mme Dominique Estrosi Sassone, sous-amendé par les rapporteurs. Il a pour objet de simplifier les modalités de désignation des

vice-présidents des bureaux des 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.

Dans le silence de la loi le juge administratif a considéré ⁽¹⁾ que l'élection des membres du bureau – hors le cas du président – obéit aux règles applicables aux communes de moins de 1 000 habitants : ils sont donc 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.

Le dispositif introduit par la commission des Lois a pour objet de modifier ce mode de désignation pour que les vice-présidents soient désormais élus au scrutin de liste, à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel, afin de simplifier des opérations électorales « *complexes et souvent inutilement longues* » selon les rapporteurs.

- Après avoir rejeté un amendement de suppression du Gouvernement les sénateurs ont complété, en séance publique, cet article sur deux points :

- par l'adoption de deux amendements identiques des rapporteurs et des membres du groupe Socialiste et républicain, avec avis de sagesse du Gouvernement, un dispositif a été prévu qui vise à favoriser, par la composition des listes, une représentation équitable des sexes parmi les postes de vice-présidents ;

- par l'adoption de deux amendements identiques des membres des groupes Les Républicains et RDSE, avec avis favorables de la commission et du Gouvernement, il a été prévu qu'un appel à candidatures serait ouvert pour l'ensemble des postes des autres membres du bureau, en dehors du président et des vice-Présidents. Si le nombre de candidatures déposées correspond exactement aux nombres de postes à pourvoir, les candidats seront immédiatement élus, comme c'est le cas pour la commission permanente des conseils départementaux. Il s'agit de simplifier l'installation des bureaux.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre Commission a supprimé cet article par l'adoption de neuf amendements de votre rapporteur, de MM. Sacha Houlié, Pascal Lavergne, Alain Perea, Raphaël Schellenberger, Stéphane Peu, Vincent Bru, Arnaud Viala et Stéphane Baudu.

L'introduction du scrutin de liste présentait en effet un grand nombre de difficultés, soulevées par les auteurs des amendements, la première étant de rendre

(1) Conseil d'État, 23 avril 2009, Syndicat départemental d'énergies de la Drôme.

plus délicate la représentation de la diversité territoriale et de la diversité politique. La logique majoritaire induite par ce mode de scrutin pouvait par ailleurs heurter la volonté d'associer le plus largement possible l'ensemble des communes à l'administration de l'EPCI par le biais du pacte de gouvernance.

*

* *

Article 2

(art. L. 273-3, L. 273-9, L. 273-11 et L. 273-12 du code électoral et 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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à rendre automatique le renouvellement des conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants en cas de cessation des fonctions du maire pour permettre, s'il le souhaite, au nouveau maire d'y siéger.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les règles relatives à la désignation des conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants ont été créées par 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.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté un amendement qui vise à assouplir les règles de fléchage des candidats au conseil communautaire des communes de plus de 1 000 habitants ainsi qu'un amendement qui affirme les liens de complémentarité et d'interdépendance entre les intercommunalités et leurs communes.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements de votre rapporteur revenant sur les modifications apportées par le Sénat.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les modalités d'élection des conseillers communautaires dans le cadre des élections municipales diffèrent selon la population de la commune :

– dans les communes de 1 000 habitants et plus, en application de l'article L. 273-6 du code électoral, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct par fléchage en même temps que les conseillers municipaux, selon le même mode de scrutin, c'est-à-dire au scrutin de liste à deux tours, sans adjonction ni suppression de noms ou modifications de l'ordre de présentation des listes ;

– dans les communes de moins de 1 000 habitants, en application de l'article L. 273-11 du code électoral, les conseillers communautaires sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau. Ils ne sont donc pas élus au suffrage universel direct.

Ces dispositions garantissent au maire d'une commune de moins de 1 000 habitants de siéger, à la suite des élections municipales, au conseil de son intercommunalité mais ne le garantissent pas à ses éventuels successeurs. Un maire peut en effet démissionner de ses fonctions sans renoncer à son mandat de conseiller communautaire.

Pour permettre à un maire nouvellement élu de devenir conseiller communautaire, il faut donc que son prédécesseur démissionne concomitamment de sa fonction de maire et de conseiller communautaire.

II. LE PROJET DE LOI INITIAL

Le présent article vise remédier à la situation qui conduit à ce que la représentation de la commune au sein de l'intercommunalité puisse ne pas être assurée par son maire.

C'est pourquoi il complète l'article L. 213-11 du code électoral pour prévoir, en cas d'élection d'un nouveau maire, pour quelque cause que ce soit, que les conseillers communautaires sont à nouveau désignés selon les modalités applicables après l'élection municipale.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Outre deux amendements de coordination adoptés par la commission des Lois, les sénateurs ont complété cet article sur deux points :

– un amendement de Mme Sophie Primas et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, adopté avec un avis favorable de la commission mais défavorable du Gouvernement, a pour objet d'assouplir les règles de fléchage des

candidats au conseil communautaire des communes de plus de 1 000 habitants. Il réécrit à cette fin l'article L. 273-9 du code électoral pour prévoir que puissent siéger au conseil communautaire non plus les conseillers dans l'ordre de la liste, mais les conseillers au choix au sein du premier quart de la liste ;

– un amendement de M. Martial Bourquin (Socialiste et républicain), adopté avec avis défavorables de la commission et du Gouvernement, précise que les intercommunalités « *constituent avec leurs communes membres un groupe local par leurs liens indéfectibles de complémentarité et d'interdépendance* ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Outre un amendement de précision de M. Eric Diard et deux amendements rédactionnels de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté deux amendements de votre rapporteur :

– le premier revient sur l'assouplissement des règles de « fléchage » au conseil communautaire introduit par le Sénat, qui aurait eu pour conséquence que le conseiller communautaire n'aurait plus été forcément conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement, ce qui est contraire au droit électoral ⁽¹⁾ ;

– le second revient sur l'alinéa, introduit par le Sénat, qui précise que les intercommunalités et leurs communes membres sont unies par des liens de complémentarité, cette disposition étant déjà satisfaite par l'article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « *le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité.* »

*

* *

Article 2 bis A

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

Élection d'un nouveau suppléant au conseil de communauté d'un EPCI

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat, le présent article a pour objet de rendre possible, pour les communes ne disposant que d'un siège au sein de leur EPCI, l'élection d'un

(1) Article L. 273-5 du code électoral.

nouveau suppléant au cas où le mandat de conseiller municipal du conseiller communautaire suppléant prendrait fin en cours de mandat.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales a été modifié par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a supprimé cet article.

—

L'article 2 *bis* A a été introduit par le Sénat par l'adoption de trois amendements identiques des groupes Union centriste, Socialiste et républicain et RDSE, avec avis de sagesse de la commission et du Gouvernement.

En l'état actuel du droit, une commune disposant d'un seul siège au sein du conseil de communauté de son EPCI bénéficie d'un conseiller communautaire suppléant, qui peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du conseiller titulaire.

Le dispositif introduit par le Sénat vise à rendre possible l'élection d'un nouveau suppléant au cas où le mandat de conseiller municipal du conseiller communautaire suppléant prendrait fin en cours de mandat.

Votre commission des Lois a toutefois adopté un amendement de suppression de cet article, présenté par votre rapporteur. La loi pourvoit déjà, en effet, au cas où il n'y a plus de suivant de liste pour remplacer un conseiller communautaire. Par exemple, lorsque la commune ne dispose que d'un siège – et 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 et qui ne figurait pas sur la liste des candidats au conseil communautaire.

*

* *

Article 2 ter

(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**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat, le présent article abroge des dispositions, devenues sans objet, prévoyant l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'élection des conseillers communautaires reposait sur les modalités de scrutin définies par les lois n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a, par son article 78, repoussé au 1^{er} janvier 2019 l'adoption d'une loi définissant le cadre applicable à l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Aucune.

Introduit par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de M. Jean-Pierre Grand, cet article 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 MPTAM ».

Cet article 54 prévoit que les conseils métropolitains sont élus au suffrage universel direct à compter de 2020, dans des conditions fixées par la loi avant le 1^{er} janvier 2019 (1^{er} janvier 2017 dans la version initiale). Ce choix devait être éclairé par un rapport que le Gouvernement devait remettre au Parlement dans les six mois suivant le renouvellement municipal de mars 2014. Finalement remis en janvier 2017, ce rapport proposait trois scénarios, dont aucun n'était satisfaisant.

Les dispositions de l'article 54 sont devenues sans objet dans la mesure où, 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 et que, d'autre part, l'échéance du 1^{er} janvier 2019 est désormais passée.

Votre Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet 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, désigné par le maire.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 5211-40-1 du code général des collectivités territoriales a été créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté deux amendements qui précisent, d'une part, que ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des commissions intercommunales et, d'autre part, que les adjoints ou conseillers municipaux délégués non membres de ces commissions peuvent y participer sans prendre part au vote.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements rédactionnels de votre rapporteur.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent, en application de l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales, 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. Elles ont un rôle consultatif et sont chargées d'émettre un avis sur les dossiers de leur compétence.

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. L'article L. 5211-40-1 du code général des collectivités territoriales autorise par ailleurs 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.

II. LE PROJET DE LOI INITIAL

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. Aussi, 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.

Le présent article a donc pour objet 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, désigné par le maire.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de ses rapporteurs qui indique que les dispositions prévues par cet article s'appliquent à l'ensemble des commissions intercommunales – et non simplement aux « commissions ouvertes » – et que la désignation du remplaçant doit respecter le principe de la représentation proportionnelle.

En séance publique, les sénateurs ont adopté un amendement de M. François Patriat (La République en Marche), avec avis de sagesse de la commission et favorable du Gouvernement, qui vise à permettre que tout adjoint ou conseiller municipal délégué, même non membre de la commission ni désigné comme remplaçant, puisse assister aux séances, sans participer aux votes.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La Commission a adopté deux amendements rédactionnels de votre rapporteur.

*

* *

Article 3 bis

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

Accords locaux de répartition des sièges au sein des conseils communautaires

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat, le présent article vise à assouplir les conditions applicables aux accords locaux de répartition des sièges au sein des conseils communautaires.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales a été modifié par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteur et de M. Sacha Houlié, la Commission a supprimé cet article.

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR LE SÉNAT

● L'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales définit les modalités de répartition des sièges de conseiller communautaire dans les organes délibérants des EPCI.

Il prévoit notamment que, dans les communautés de communes et dans les communautés d'agglomération, cette répartition peut être décidée par accord des conseils municipaux des communes membres.

Dans ce cas, l'accord doit obéir à des conditions strictes, définies par le même article (aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges, chaque commune doit disposer d'au moins un siège, les sièges sont répartis en fonction de la population municipale de chaque commune, etc.).

Il est notamment précisé que la part de sièges attribuée à chaque commune ne peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale des communes membres.

La législation en la matière respecte la jurisprudence stricte du Conseil constitutionnel qui juge, de façon constante, que « *la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité locale participante* » ⁽¹⁾.

● Le dispositif introduit par le Sénat, par l'adoption en commission de deux amendements identiques de M. Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe Socialiste et républicain et Mme Maryse Carrère, vise à assouplir les conditions applicables à ces accords.

Il prévoit à cette fin 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.

En séance publique, les sénateurs ont rejeté trois amendements de suppression de cet article, dont l'un était présenté par le Gouvernement.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La commission des Lois a adopté deux amendements de suppression de cet article, présentés par votre rapporteur et par M. Sacha Houlié et plusieurs membres du groupe LaREM.

L'assouplissement du régime des accords locaux de répartition des sièges au conseil communautaire, adopté par le Sénat, est manifestement contraire à la Constitution car il s'écarte du « tunnel » de plus ou moins 20 % défini par la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel.

*

* *

(1) *Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, et décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, Commune de Salbris.*

Article 4

(art. L. 5211-40-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Information des conseillers municipaux sur les affaires de leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet d'améliorer l'information des conseillers municipaux qui ne siègent pas à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale dont leur commune est membre, par l'envoi systématique des comptes rendus et des convocations des séances de cet organe.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions relatives à la publicité des travaux des organes délibérants des EPCI ont été modifiées par l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté plusieurs amendements pour enrichir l'information communiquée aux conseillers municipaux : rapport sur les orientations budgétaires, rapport d'activité de l'EPCI.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements de précision de votre rapporteur et de M. Jean-Félix Acquaviva.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Si plusieurs dispositions permettent d'associer les conseillers municipaux aux travaux de l'organe délibérant de l'intercommunalité à laquelle appartient leur commune, ceux-ci ne disposent pas forcément d'une information complète sur les activités de cet EPCI.

Les dispositions permettant cette information sont pourtant riches et nombreuses :

– d'une manière générale, tout d'abord, le compte rendu des séances de l'organe délibérant de l'EPCI est consultable en « version papier » et affiché dans

un délai d'une semaine suivant la séance ⁽¹⁾. Les conseillers municipaux peuvent également participer, comme tous les habitants, aux séances de l'organe délibérant, qui sont publiques ;

– de façon plus spécifique, le président de l'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 municipal ⁽²⁾.

II. LE PROJET DE LOI INITIAL

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.

Il s'agit d'assurer une information exhaustive et systématique des conseillers municipaux non conseillers communautaires.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

En commission, les sénateurs ont adopté un amendement des rapporteurs qui, d'une part, consacre dans la loi un « droit à l'information » des conseillers municipaux sur les affaires de l'EPCI qui font l'objet d'une délibération et, d'autre part, complète l'information qui leur est transmise pour y ajouter la note explicative de synthèse et le rapport sur les orientations budgétaires – qui est déjà envoyé à leur commune ⁽³⁾.

L'amendement déplace par ailleurs ces dispositions dans la partie du code général des collectivités territoriales relative à la démocratisation et à la transparence au sein des EPCI.

En séance publique, le Sénat a adopté trois nouveaux amendements :

– un amendement de M. Hervé Maurey et les membres du groupe Union centriste, avec avis de sagesse de la commission et du Gouvernement, qui prévoit que les informations prévues par cet article soient également communiquées aux

(1) Article L. 2121-25 du CGT, applicable aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-1.

(2) Article L. 5211-39 du CGCT.

(3) Article L. 5211-36 du CGCT.

conseillers communautaires pour les réunions des comités syndicaux d'un syndicat mixte dont leur EPCI est membre ;

– un amendement de M. Jean-Pierre Grand, avec avis favorables de la commission et du Gouvernement, qui élargit cette obligation de transmission au rapport annuel d'activité de l'EPCI ;

– un amendement de Mme Nathalie Delattre et les membres du groupe RDSE, avec avis favorables de la commission et du Gouvernement, qui prévoit que les documents en question sont consultables en mairie par les conseillers municipaux à leur demande.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La commission des Lois a adopté :

– un amendement de précision de M. Jean-Félix Acquaviva rendant pleinement effective l'information des conseillers municipaux sur les affaires de l'EPCI ;

– un amendement de votre rapporteur qui rétablit le délai de deux semaines prévu par le projet de loi initial pour l'envoi du compte rendu du conseil communautaire aux conseillers municipaux qui n'en sont pas membres.

*

* *

Article 4 bis A

(art. L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales)

Envoi des convocations aux conseils municipaux par voie dématérialisée

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat, le présent article vise à inverser la logique actuelle qui, s'agissant de l'envoi des convocations aux conseillers municipaux, fait de l'envoi par courrier la norme et l'envoi dématérialisé l'exception.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales a été modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l’initiative de votre rapporteur, la Commission a adopté un amendement rédactionnel.

—

L’article 4 *bis* A a été introduit par l’adoption, en séance publique, d’un amendement de Mme Christine Lavarde et plusieurs sénateurs du groupe Les Républicains, avec avis défavorables de la commission et du Gouvernement.

Il inverse la logique actuelle qui, s’agissant de l’envoi des convocations aux conseillers municipaux, fait de l’envoi par courrier la norme et l’envoi dématérialisé l’exception – sur demande des élus : les communes procéderaient directement aux envois de convocation par voie dématérialisée, tout en laissant la possibilité aux conseillers qui le souhaiteraient de continuer à recevoir une convocation par courrier.

Votre commission des Lois a adopté un amendement rédactionnel de votre rapporteur.

*

* *

Article 4 bis

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

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat, le présent article vise à améliorer l’information des conseillers municipaux des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions relatives à la métropole de Lyon ont été modifiées par l’ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l’initiative de votre rapporteur, la Commission a adopté deux amendements rédactionnels.

—

L’article 4 *bis* a été introduit en commission des Lois du Sénat par l’adoption d’un amendement de M. François-Noël Buffet. Il vise à améliorer l’information des conseillers municipaux des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon.

À cette fin, le dispositif adopté permet 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 des Lois a adopté deux amendements rédactionnels de votre rapporteur.

*

* *

Article 4 ter

(art. L. 5211-11-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Organisation de conseils communautaires par téléconférence dans les communautés de communes et les communautés d’agglomération

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de permettre l’organisation de conseils communautaires par téléconférence dans les communautés de communes et les communautés d’agglomération.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dernières modifications relatives au fonctionnement des EPCI ont été opérées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Cet article est issu d’un amendement de notre collègue Sacha Houlié avec avis favorable de votre rapporteur.

Le présent article a pour objet de permettre l'organisation de conseils communautaires par téléconférence dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Il s'agit de répondre à des difficultés d'organisation, en particulier dans les communes rurales ou en zones de montagne.

Les conditions d'application seront précisées par décret en Conseil d'État mais l'article encadre déjà son usage par plusieurs précautions :

– le *quorum* sera apprécié en fonction de la présence des conseillers communautaires dans les différents lieux de réunion ;

– les votes ne pourront avoir lieu qu'au scrutin public ;

– la réunion du conseil communautaire ne pourra se tenir en plusieurs lieux pour l'élection du président de la communauté et du bureau, pour l'adoption du budget primitif ou encore pour l'élection des délégués aux EPCI.

*

* *

CHAPITRE II

Le pacte des compétences : permettre aux élus locaux de s'accorder sur ce que doit faire ou non leur établissement public de coopération intercommunale

Article 5 A

(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

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par la commission des Lois du Sénat, le présent article a pour objet d'autoriser le transfert de compétences « facultatives » à un EPCI à fiscalité propre de la part de certaines de ses communes membres seulement.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dernières modifications relatives au fonctionnement des EPCI ont été opérées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

À la différence des syndicats de commune dits « à la carte » ⁽¹⁾, les EPCI à fiscalité propre exercent leurs compétences sur l'ensemble de leur territoire, en lieu et place de toutes les communes membres. Cette règle ne connaît que de rares exceptions, comme par exemple en matière de promotion touristique.

La loi définit pour chaque catégorie d'EPCI à fiscalité propre, communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine et métropole, les compétences que l'établissement exerce de plein droit en lieu et place des communes. Elle dresse pour cela une liste de compétences « obligatoires », d'une part, que l'intercommunalité doit forcément exercer, et une liste de compétences « optionnelles », d'autre part, où l'intercommunalité doit choisir un certain nombre de compétences au sein d'une liste. L'EPCI, enfin, peut se voir transférer toutes autres compétences, non imposées par la loi, que les communes jugeraient utiles de transférer : il s'agit des compétences « facultatives ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

Introduit en commission des Lois, à l'initiative de ses rapporteurs, le présent article a pour objet d'autoriser le transfert de compétences « facultatives » à un EPCI à fiscalité propre de la part de certaines de ses communes membres seulement, instaurant ainsi un véritable transfert « à la carte ».

La procédure proposée par le Sénat 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, chaque conseil municipal pouvant 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

(1) Article L. 5212-16 du CGCT.

demandes formulées au cours de la première étape si le conseil communautaire considérait que le territoire des communes demanderesses 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.

Pour les EPCI à fiscalité propre additionnelle, le dispositif adopté 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.

En séance publique, les sénateurs ont rejeté plusieurs amendements de suppression de cet article, dont l'un présenté par le Gouvernement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La commission des Lois a adopté six amendements de suppression de cet article, présentés par MM. Sacha Houlié, Vincent Bru, Rémi Rebeyrotte, Charles de Courson, Pascal Brindeau et Stéphane Baudu.

L'article introduit par le Sénat, source de complexification de l'exercice des compétences, remettait en effet en cause le principe même de l'intercommunalité.

*

* *

Article 5 B

(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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par la commission des Lois du Sénat, le présent article a pour objet de définir une procédure applicable à la restitution de compétences non prévues par la loi par un établissement public de coopération intercommunale à ses communes membres.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dernières modifications relatives au fonctionnement des EPCI ont été opérées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements identiques de votre rapporteur et de notre collègue Sacha Houlié qui suppriment l’alinéa relatif à la détermination, par l’EPCI, des coûts des dépenses liées à la compétence transférée.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

Introduit à l’initiative des rapporteurs en commission, le présent article a pour objet de définir une procédure applicable à la restitution de compétences – dont le transfert n’était pas prévu par la loi – par un établissement public de coopération intercommunale à ses communes membres.

Le code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction actuelle, ne fixe en effet les modalités d’une telle restitution de compétences qu’à l’occasion d’une fusion d’établissements ⁽¹⁾, alors même qu’il en détermine les conséquences sur les biens de l’établissement et les contrats en cours par des dispositions de portée générale ⁽²⁾.

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 municipaux ⁽³⁾.

Le dispositif introduit par les sénateurs fixe donc dans la loi cette procédure :

– la restitution serait décidée par délibérations concordantes de l’organe délibérant de l’EPCI et des conseils municipaux des communes membres, selon les mêmes conditions de majorité requises pour la création de l’établissement ;

– le conseil municipal de chaque commune membre disposerait d’un délai de trois mois, à compter de la notification de la délibération, pour se prononcer sur la restitution prononcée. Le silence du conseil municipal dans ce délai vaudrait refus de sa part ;

– dans le cas des EPCI à fiscalité additionnelle, une délibération du conseil communautaire détermine le coût des dépenses liées à la compétence transférée et

(1) Article L. 5211-41-3 du CGCT.

(2) Article L. 5211-25-1 du CGCT.

(3) Voir, par exemple, Cour administrative d’appel de Marseille, 29 mars 2010, n° 07MA03229.

les taux de fiscalité représentatifs de ces coûts pour l'EPCI et chacune de ses communes membres.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La Commission a adopté deux amendements identiques de votre rapporteur et de M. Sacha Houlié qui suppriment l'alinéa relatif à la détermination, par l'EPCI, des coûts des dépenses liées à la compétence transférée.

D'une part, il n'est pas souhaitable que, dans ce cas de figure, l'EPCI fixe seul le coût de l'évaluation des charges transférées, sans contradiction avec les communes qui récupéreront l'exercice de la compétence, et sans avis ou évaluation préalable d'une commission spécifique, comme la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

D'autre part, en cas de restitution de compétences, il convient de laisser les communes et les EPCI à fiscalité additionnelle décider eux-mêmes de l'évolution de leur taux de fiscalité directe locale, sans prévoir de correction automatique qui serait difficile à appliquer.

*

* *

Article 5 D

(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

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par la commission des Lois du Sénat, le présent article a pour objet de supprimer la catégorie des compétences « optionnelles » pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dernières modifications relatives aux compétences des EPCI ont été opérées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté six amendements de suppression de cet article.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

Introduit à l’initiative des rapporteurs en commission, l’article 5 D vise à supprimer la catégorie des compétences « optionnelles » pour les communautés de communes et les communautés d’agglomération.

Le mécanisme de compétences « optionnelles », qui permet aux communes de choisir dans une liste un certain nombre de compétences à transférer à leur intercommunalité, a été créé par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l’administration territoriale de la République pour accélérer l’intégration tout en laissant une certaine liberté de choix aux communes.

La liste des compétences « obligatoires » s’étant considérablement enrichie au cours de ces dernières années, intégrant en son sein des compétences originellement « optionnelles », cet article propose de supprimer ces dernières. Les intercommunalités conserveraient les compétences « obligatoires » aujourd’hui définies par la loi, et disposeraient ensuite d’une plus grande liberté pour décider le transfert d’autres compétences – ce que l’on appelle aujourd’hui les compétences « facultatives ».

L’article 5 D reprend les préconisations faites récemment par la commission des Lois du Sénat, dans le cadre de sa mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale ⁽¹⁾, ainsi que par la mission d’information de la commission des Lois de l’Assemblée nationale sur la place de la commune au sein de l’organisation territoriale ⁽²⁾, qui recommandaient de supprimer la catégorie des compétences optionnelles en considérant que cette catégorie était infantilisante pour les élus et ne répondait à aucune nécessité évidente.

Il est prévu que les compétences « optionnelles » continueront d’être exercées, à titre supplémentaire, au niveau de l’intercommunalité jusqu’à ce que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en décident autrement.

(1) Rapport d’information n° 110 de M. Mathieu Darnaud, 7 novembre 2018. http://www.senat.fr/rap/r18-110/r18-110_mono.html

(2) Rapport d’information n° 2191 de MM. Rémy Rebeyrotte et Arnaud Viala, 24 juillet 2019 : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i2191.asp>

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La commission des Lois a adopté six amendements de suppression de cet article présentés par votre rapporteur et par MM. Sacha Houlié et Vincent Bru, Mme Sabine Thillaye, M. Pascal Brindeau et Mme Anne Blanc.

La suppression des compétences optionnelles remettrait en cause l'ensemble de la logique d'intégration communautaire et n'a donc pas vocation à être abordée par le présent projet de loi.

*

* *

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)

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article apportait, dans sa version initiale, des assouplissements supplémentaires aux modalités de transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes. Il prévoyait pour cela d'élargir les modalités de la mise en œuvre de la minorité de blocage et de permettre à l'EPCI de déléguer ces compétences à l'une des communes membres.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Des assouplissements aux modalités de transfert de ces compétences ont été apportés par 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.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a entièrement réécrit cet article pour supprimer purement et simplement le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération.

➤ Modifications apportées par la Commission

La commission des Lois a adopté trois amendements, avec avis favorable du rapporteur, qui rétablissent cet article dans la rédaction du projet de loi initial.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La loi NOTRe⁽¹⁾ a prévu le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » – aujourd'hui compétences « optionnelles » – aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020.

Ce transfert était notamment justifié par plusieurs études qui mettaient en avant le fait que plus ces services d'eau et d'assainissement couvraient une population importante, plus la connaissance de leur réseau était précise et leur gestion efficace, en particulier en termes de rendements⁽²⁾.

Dès le vote de la loi, et avant donc sa mise en œuvre, des communes, en particulier rurales, ont fait part de leurs craintes de perdre la maîtrise de cette politique publique à laquelle elles sont attachées et de voir les coûts d'exploitation et de gestion augmenter.

Aussi, après plusieurs mois de concertation, 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 est venue apporter quelques assouplissements au dispositif initial.

Sans remettre en cause son caractère obligatoire, qui est toutefois reporté au 1^{er} janvier 2026, cette loi assouplit le cadre initial par deux moyens :

– l'introduction, tout d'abord, d'un mécanisme de minorité de blocage : les communes d'une communauté de communes qui n'exerce pas, à la date de publication de la loi, les compétences « eau » ou « assainissement », ont la possibilité de reporter le transfert de l'une ou l'autre ou des deux compétences au 1^{er} janvier 2026, si 25 % des communes membres de l'intercommunalité représentant 20 % de la population intercommunale s'opposent à l'un ou aux deux transferts avant le 1^{er} juillet 2019 ;

– l'introduction, ensuite, de la possibilité laissée aux communes n'ayant transféré à titre facultatif que la compétence relative au service public d'assainissement non collectif de mettre en œuvre une minorité de blocage dans

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(2) Notamment le rapport de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement (mai 2017), cité par l'étude d'impact du projet de loi, qui fait état d'un écart de rendement de 7 à 14 points entre les très grands services et ceux de taille plus modeste. Le rendement moyen de l'ensemble des réseaux est de 80 %, soit un volume de pertes par fuite sur le réseau de l'ordre de 20 %.

les mêmes conditions de quorum et de délai que celles n'exerçant pas les compétences « eau » et « assainissement » ou l'une d'elles.

II. LE PROJET DE LOI INITIAL

La rédaction initiale de l'article 5 introduisait deux nouveaux assouplissements.

Tout d'abord, le **I** de l'article avait pour objet de faciliter la mise en œuvre de la minorité de blocage permettant de décaler au plus tard au 1^{er} janvier 2026 le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes.

Il était proposé, pour cela d'élargir son application à tous les cas d'exercice partiel de ces compétences, et non plus seulement à celles qui avaient transféré la compétence relative à l'assainissement non collectif.

Afin de permettre l'application de cet assouplissement, l'article 5 donnait aux communes un délai supplémentaire, jusqu'au 1^{er} janvier 2020 – contre le 1^{er} juillet 2019 – pour mettre en œuvre cette minorité de blocage. Toutes les délibérations prises avant le 1^{er} janvier 2020 ayant pour objet de s'opposer au transfert de compétences auront pour effet de reporter le transfert de compétences au 1^{er} janvier 2026.

Ensuite, le **III** instituait un mécanisme de délégation de tout ou partie des compétences « eau » et « assainissement » au profit des communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération.

Il s'agit là de la création d'un mécanisme de délégation spécifique, par dérogation au droit commun des délégations de compétences prévues par l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

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 charges. Par ailleurs, l'EPCI déléguant demeurera pleinement responsable de la bonne exécution de la politique, cette compétence étant exercée en son nom et pour son compte.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Estimant que les difficultés provoquées par le transfert obligatoire de ces compétences aux EPCI étaient trop nombreuses (recouvrement imparfait entre les périmètres des EPCI et des services d'eau ou d'assainissement, possibilités de mutualisation limitées ou encore perte de qualité du fait d'une connaissance moins fine des réseaux), la commission des Lois du Sénat a adopté six amendements

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

En séance publique, les sénateurs ont rejeté un amendement de rétablissement de cet article proposé par le Gouvernement. Ils ont en revanche adopté un amendement de M. Hervé Maurey et des sénateurs du groupe Union centriste, avec avis favorables de la commission et du Gouvernement, qui prévoit le transfert à l'EPCI du solde de trésorerie du service d'eau ou d'assainissement de la commune, en tout ou partie, concomitamment au transfert de ces compétences, en fonction de l'état des réseaux transférés.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La commission des Lois a adopté trois amendements identiques de réécriture globale de cet article, présentés par MM. Alain Perea, rapporteur pour avis au nom de la commission du Développement durable, Sacha Houlié et Erwan Balanant.

L'article ainsi rédigé revient très largement à la rédaction initiale du projet de loi en rétablissant :

– l'assouplissement des modalités de report de la prise de compétence « eau » et « assainissement » au 1^{er} janvier 2026 ;

– la possibilité, pour l'EPCI, de déléguer tout ou partie de ces compétences ou l'une d'entre elles à l'une de ses communes membres. L'EPCI demeurerait toutefois responsable, la délégation étant organisée par convention.

Par rapport à la rédaction initiale, le dispositif adopté étend par ailleurs cette faculté de délégation sécable aux syndicats existants au 1^{er} janvier 2019 et ne regroupant que des communes appartenant à une même communauté de communes ou à une même communauté d'agglomération. Il organise pour cela leur maintien et suspend, le cas échéant, leur dissolution.

*

* *

Article 5 bis

(art. L. 2224-12-1-1 [nouveau], art. L. 2224-12-3-1 et art. L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales)

Généralisation de la tarification sociale de l'eau

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de généraliser la tarification sociale de l'eau en offrant aux collectivités une large gamme de dispositifs.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'expérimentation de la tarification sociale de l'eau a été prolongée par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a adopté deux amendements rédactionnels.

● Le présent article est issu de l'adoption par les sénateurs, en séance publique, de deux amendements identiques de M. Éric Kerrouche et les membres du groupe Socialiste et républicain et du Gouvernement, avec avis favorable de la commission. Il vise à généraliser le dispositif de la tarification sociale de l'eau.

L'article 28 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes avait introduit, pour les collectivités qui le souhaitent, la possibilité d'une expérimentation en vue « *de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau* ».

Le texte prévoyait que cinquante collectivités puissent tester différents systèmes d'aide pour le paiement de la facture d'eau jusqu'au 15 avril 2018. Celles-ci pouvaient opter soit pour la définition de tarifs qui tiennent compte de la composition ou des revenus du foyer ou un soutien financier au paiement des factures d'eau. L'objectif était d'identifier les solutions les plus adaptées en fonction des contextes locaux. Pour financer le dispositif, la loi permettait aux collectivités participantes d'utiliser exceptionnellement le budget général ou de passer par une élévation de 2 % du montant de la subvention attribuée au fonds de solidarité pour le logement.

Cette expérimentation a été prolongée par la loi de finances initiale pour 2019. Les collectivités volontaires ont désormais la possibilité, jusqu'au 16 avril 2021, de mettre en place de nouvelles tarifications de l'eau et/ou de l'assainissement, ainsi que des systèmes d'aide au paiement de la facture d'eau afin de garantir un meilleur accès à ces services pour les plus démunis.

L'expérimentation regroupe des communes, des EPCI, des syndicats mixtes, issus de territoires métropolitains comme ultramarins, aussi bien urbains que ruraux avec une part importante de logements locatifs ou encore un nombre élevé de résidences secondaires. Les dispositifs qui ont été mis en place sont variés : ils ont été établis en fonction du contexte local, de choix politiques, des populations ciblées ou du budget disponible.

Au-delà des tarifications en faveur de l'accès à l'eau ou des aides financières accordées, les collectivités expérimentatrices ont mis en place des mesures d'accompagnement des bénéficiaires, aussi bien pour les aider dans leurs démarches administratives que dans la maîtrise de leur consommation d'eau (recherche de fuite, sensibilisation aux économies etc.).

La diversité des dispositifs présentés a pu démontrer la nécessité pour chaque collectivité de proposer une solution adaptée aux enjeux de son territoire. C'est dans ce contexte que, parmi les 17 mesures présentées le 29 août 2018 en conclusion des Assises de l'eau, le Gouvernement a souhaité ouvrir le principe d'une tarification sociale de l'eau pour toutes les collectivités volontaires et proposer aux collectivités qui le souhaitent de mettre en œuvre un dispositif de « chèque eau », sur le modèle du chèque énergie.

Le présent article met donc à la disposition des collectivités un large panel de possibilités d'intervention (définition de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer, attribution d'une aide au paiement des factures d'eau, aide à l'accès à l'eau, accompagnement pour des mesures d'économie d'eau), qu'il leur appartient de mobiliser en fonction des spécificités de leur territoire et des besoins de leur population.

● La commission des Lois a adopté cet article avec deux amendements rédactionnels de votre rapporteur.

*

* *

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet, d'une part, de permettre aux stations classées stations de tourisme de délibérer pour que leur intercommunalité – communauté de communes ou communauté d'agglomération – leur restitue l'exercice de la compétence « *promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme* » et, d'autre part, de déconcentrer la décision de classement des stations de tourisme.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dernières modifications en termes de partage des compétences en matière de tourisme ont été effectuées par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a étendu la possibilité de reprendre cette compétence en matière de tourisme à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre – communautés urbaines et métropoles inclus – et est revenu sur la disposition qui confiait la décision de classement aux préfets.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a adopté trois amendements rédactionnels ainsi que le rétablissement de la décision de classement au profit des préfets et la suppression de la possibilité de restituer cette compétence au sein des communautés urbaines et des métropoles.

I. L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE « PROMOTION DU TOURISME »

A. L'ÉTAT DU DROIT

Si la compétence « tourisme » est partagée entre toutes les collectivités territoriales, la promotion du tourisme, comprenant la création et la gestion d'offices de tourisme, a été transférée depuis les communes vers les intercommunalités. Ce transfert s'est fait en deux temps, selon la catégorie

d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à laquelle appartenait les communes.

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 NOTRe a ensuite complété ce mouvement en inscrivant cette compétence parmi les compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération.

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.

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* ». 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. Ceux-ci sont néanmoins gérés par l'EPCI.

Des voix se sont élevées pour maintenir la possibilité de disposer d'offices de tourisme communaux, pour permettre 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* ».

B. LE PROJET DE LOI INITIAL

Le **I** du présent article a pour objet de permettre aux stations classées stations 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 de 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.

C. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Considérant qu'une distinction entre les communautés de communes et d'agglomération, d'une part, et les communautés urbaines et métropoles, d'autre part, ne se justifiait pas, la commission des Lois a adopté un amendement de ses rapporteurs qui étend 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.

La 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 compétence 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.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission des Lois a adopté deux amendements de son rapporteur qui suppriment la possibilité, introduite par le Sénat, pour les communes classées station de tourisme appartenant à une communauté urbaine ou à une métropole de reprendre la maîtrise de leur office de tourisme. Il s'agit de ne pas remettre en cause les grands équilibres issus de la loi « NOTRe » qu'aurait entraîné cette restitution de compétences de la part des communautés urbaines et métropoles.

II. LA PROCÉDURE DE CLASSEMENT DES STATIONS DE TOURISME

A. L'ÉTAT DU DROIT

Il existe aujourd'hui deux niveaux de classement :

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

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 touristique. Cette dénomination a été accordée à 1 375 communes ;

– 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 sportives ⁽¹⁾.

Le classement est prononcé par décret pris pour une durée de douze ans. Le statut de station classée de tourisme ouvre droit à certains avantages, notamment fiscaux ou en termes de rémunération des élus municipaux. 395 communes bénéficient actuellement de ce classement.

B. LE PROJET DE LOI INITIAL

Le **II** de l'article 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 du projet de loi 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 préfetures, 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* ».

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Estimant qu'il y avait un risque d'inégalité de traitement sur le territoire en fonction des préfetures, la commission des Lois a, à l'initiative de ses rapporteurs, supprimé les dispositions qui confiaient la décision de classement au préfet. Mais, afin de conserver la volonté initiale de simplifier cette procédure, elle a prévu que la décision de classement ne soit plus prononcée par décret mais par arrêté ministériel.

Elle a en outre souhaité, toujours à l'initiative de ses rapporteurs, que les communes classées station de tourisme conservent leur qualité de commune touristique tout au long de leur classement.

(1) Article L. 133-13 du code du tourisme.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission des Lois a adopté un amendement de son rapporteur qui redonne la décision de classement au préfet. Cette déconcentration est en effet importante pour rapprocher l'action de l'État des élus et des territoires.

*

* *

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de 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, en simplifiant la procédure d'adoption du PLUi lorsque celui-ci est modifié pour tenir compte de l'avis négatif d'une commune, 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, 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.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions relatives au plan local d'urbanisme ont été modifiées par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Les sénateurs ont adopté un amendement qui redonne à la commune la compétence du droit de préemption urbain de plein droit, tout en conservant la faculté pour son conseil de déléguer cette compétence à l'EPCI.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a supprimé la modification du Sénat qui redonnait à la commune la compétence du droit de préemption urbain de plein droit.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Institué par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite SRU, en remplacement du plan d'occupation des sols, le plan local d'urbanisme (PLU) est un outil de planification et de programmation permettant d'organiser l'aménagement du territoire, l'usage et le droit des sols.

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 ans.

Le législateur a prévu de nombreuses modalités d'association des communes à l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

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 réunion d'une conférence intercommunale rassemblant l'ensemble des maires des communes membres⁽³⁾. La conférence intercommunale est par ailleurs réunie obligatoirement une seconde fois, avant l'approbation du plan local d'urbanisme par l'organe délibérant de l'EPCI.

Outre ces réunions au début et au terme de la procédure d'élaboration du PLUi, le code de l'urbanisme prévoit 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 plan ;

(1) Article L. 5214-16 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article 136 de la loi ALUR.

(3) Article L. 153-8 du code de l'urbanisme.

– 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 durable ;

– 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, l’organe délibérant de l’EPCI doit arrêter le projet de plan local d’urbanisme à la majorité des deux tiers.

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 intéressées. De même, lors d’une modification, le projet est notifié aux maires des communes concernées.

Enfin, lorsqu’un EPCI à fiscalité propre exerce la compétence relative au plan local d’urbanisme, son organe délibérant tient, au moins une fois par an, un débat portant sur la politique locale de l’urbanisme ⁽¹⁾.

II. LE PROJET DE LOI INITIAL

Le présent article vise à renforcer la place des communes dans la procédure d’élaboration des PLUi par le biais de quatre dispositifs :

– **instauration d’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 ;

– **création d’une procédure d’adoption simplifiée pour tenir compte de l’avis d’une commune.**

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 que 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

(1) Article L. 5211-62 du CGCT

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 ;

– possibilité pour le maire d'initier les modifications simplifiées du PLUi.

L'initiative des modifications simplifiées appartient aujourd'hui au seul président de l'EPCI. L'article prévoit qu'un maire d'une commune membre de l'EPCI puisse initier cette modification si la modification proposée ne concerne que le territoire 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 ;

– obligation de solliciter 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 et avant la délibération de ce même organe délibérant sur l'opportunité de réviser le plan.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Outre un amendement rédactionnel de ses rapporteurs, en commission, le Sénat a adopté, en séance publique, un amendement de M. François Grosdidier et plusieurs de ses collègues, avec un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement.

Le dispositif introduit a pour objectif de dissocier le PLUi du droit de préemption urbain (DPU) exercé par les EPCI. Il redonne donc à la commune la compétence du droit de préemption urbain de plein droit, tout en conservant la faculté pour son conseil de déléguer cette compétence à l'EPCI.

Selon les auteurs de l'amendement, les différentes communes d'un même EPCI pourraient ainsi conserver le DPU sans pour autant remettre en cause les stratégies intercommunales de planification d'urbanisme.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Outre trois amendements rédactionnels, la commission des Lois a adopté un amendement de votre rapporteur qui supprime la disposition introduite par le Sénat, qui redonnait à la commune la compétence du droit de préemption urbain de plein droit.

Il n'est en effet pas opportun de dissocier l'exercice de cette compétence de celle qui existe en matière d'urbanisme, ces deux compétences étant deux leviers complémentaires pour maîtriser et organiser l'utilisation du foncier et, de ce fait, pour mettre en œuvre une politique de développement territorial.

*

* *

Article 7 bis A

(art. L. 174-5 du code de l'urbanisme)

Report de la date de caducité des plans d'occupation des sols pour les communes membres d'une intercommunalité qui n'aurait pas achevé son plan local d'urbanisme intercommunal

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par l'adoption, par les sénateurs, d'un amendement de M. Hervé Maurey et les membres du groupe Union centriste, avec avis favorable de la commission et de sagesse du Gouvernement., le présent article report la date prévue de caducité des plans d'occupation des sols (POS) du 31 décembre 2019 au 31 décembre 2020 pour les communes membres d'une intercommunalité qui n'aurait pas achevé son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

Il s'agit de ne pas pénaliser les communes, qui ne maîtrisent pas le calendrier d'élaboration du PLUi, en leur évitant de se voir appliquer le règlement national d'urbanisme à compter du 1^{er} janvier 2020.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 174-5 du code de l'urbanisme avait été modifié par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Aucune.

*

* *

Article 7 bis B

(art. L. 423-2 du code de l'urbanisme)

Création d'un droit de timbre en matière d'autorisations et de déclaration d'urbanisme

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article est issu d'un amendement de Mme Nathalie Delattre et les membres du groupe RDSE, avec avis favorable de la commission des Lois du Sénat et défavorable du Gouvernement.

Il crée un droit de timbre, dans la limite de 150 euros, au profit des communes ou de leur établissement public de coopération intercommunale, en matière d'autorisations et de déclaration d'urbanisme car, selon l'exposé des motifs de l'amendement, « *une demande de permis de construire, d'aménager ou de démolir ou d'une déclaration préalable constitue une lourde charge* » pour eux.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 423-2 du code de l'urbanisme avait été modifié par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Par l'adoption de deux amendements de votre rapporteur et de notre M. Sacha Houlié, la Commission a supprimé cet article. Celui-ci mettait en effet à la charge des porteurs de projet le coût de l'instruction des autorisations d'urbanisme. Cette taxe supplémentaire aurait pesé sans distinction sur les promoteurs mais aussi sur les ménages.

*

* *

Article 7 bis C

(art. L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales et art. L. 134-2 du code de l'urbanisme)

Possibilité pour les communes de la métropole de Paris de conserver la compétence en matière d'urbanisme

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article a pour objet de permettre aux communes du bassin parisien de conserver, par délibération, la compétence en matière d'urbanisme et de plan local d'urbanisme, confiée depuis la loi NOTRe⁽¹⁾ aux établissements publics territoriaux de la métropole de Paris.

Il est issu d'un amendement de M. Philippe Pemezec et les sénateurs membres du groupe Les Républicains, avec avis favorable de la commission des Lois du Sénat et défavorable du Gouvernement.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le transfert de la compétence en matière d'urbanisme avait été effectué par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Par l'adoption de trois amendements de votre rapporteur et de MM. Sacha Houlié et Rémi Rebeyrotte, la Commission a supprimé cet article. La distinction introduite pour l'exercice des compétences en matière d'urbanisme entre les communes du bassin parisien et les autres communes ne trouvait en effet aucune justification.

*

* *

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Article 7 bis D

(art. L. 5214-16 et L. 5216-15 du code général des collectivités territoriales)

Rétablissement de l'intérêt communautaire de la compétence en matière de zones d'activité économique

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article vise à revenir sur une disposition de la loi NOTRe pour rétablir l'intérêt communautaire de la compétence en matière de zones d'activité économique et confier ainsi cette compétence à nouveau aux communes plutôt exclusivement aux intercommunalités.

Il est issu de l'adoption de quatre amendements identiques de MM. Patrice Joly, François Bonhomme, Jacques Genest et Mme Anne-Catherine Loisier, avec avis défavorables de la commission des Lois du Sénat et du Gouvernement.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le transfert de cette compétence avait été effectué par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Par l'adoption de cinq amendements de votre rapporteur et de MM. Sacha Houlié, Rémi Rebeyrotte, Charles de Courson et Stéphane Baudu, la Commission a supprimé cet article qui remettait en cause l'équilibre trouvé par la loi NOTRe.

*

* *

Article 7 bis

(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**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 7 bis a pour objet d'introduire un critère d'intérêt communautaire – ou métropolitain selon l'EPCI – pour l'exercice des compétences liées à la voirie par les communautés urbaines et les métropoles.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 5215-20 a été modifié par la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

Introduit par la commission des Lois du Sénat par l'adoption d'un amendement de ses rapporteurs, le présent article a pour objet d'introduire un critère d'intérêt communautaire – ou métropolitain selon l'EPCI – pour l'exercice des compétences liées à la voirie par les communautés urbaines et les métropoles.

Les communautés urbaines et les métropoles exercent aujourd'hui obligatoirement les compétences en matière de création, aménagement et entretien de la voirie communale, implantation des dispositifs de signalisation routière sur ces voies, ainsi qu'en matière de création et de gestion des parcs et aires de stationnement.

Seules les communautés urbaines créées avant 1999 et la métropole du Grand Paris font exception et ne disposent pas de cette compétence.

Par ailleurs, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, l'exercice de cette compétence n'est qu'optionnelle et ne fait l'objet d'un transfert que pour ce qui concerne la voirie et les équipements « d'intérêt communautaire », c'est-à-dire, en pratique, les voies 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 intercommunale, par exemple.

Selon ce même modèle, le présent article a pour objet de restituer aux communes les voies d'intérêt purement local.

Pour cela, le dispositif adopté limite 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 » et autorise la restitution aux communes membres des voies et équipements qui ne seraient pas jugés comme relevant d'un tel intérêt.

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.

En séance publique, les sénateurs ont rejeté un amendement de suppression de cet article présenté par le Gouvernement.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Par l'adoption de cinq amendements de votre rapporteur et de MM. Sacha Houlié, Rémi Rebeyrotte, Charles de Courson et Mme Anne Blanc, la Commission a supprimé cet article.

Il était en effet, d'une part, source de complexité en transférant uniquement les voiries reconnues d'intérêt communautaire aux EPCI et en conservant la compétence des communes sur les autres. D'autre part, la répartition actuelle, au profit des intercommunalités, fonctionne très bien et il n'y a pas lieu de la remettre en cause.

*

* *

Article 7 ter

(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

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Issu de l'adoption de trois amendements identiques présentés respectivement par Mme Sophie Joissains, MM. Michel Amiel et Jean-Noël Guérini, le présent article a pour objet de reporter de trois ans, au 1^{er} janvier 2023, 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.

Il s'agit, selon les auteurs des amendements, de tenir compte des transferts massifs de compétences effectués récemment, « *très difficiles à absorber par la métropole* », et de prendre en compte 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-Rhône.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales avait été modifié par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Aucune.

*

* *

Article 7 quater

(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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Issu de l'adoption, par la commission des Lois du Sénat, d'un amendement de Mme Maryse Carrère, cet article abaisse 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, après autorisation du préfet, aux EPCI à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme, 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, ce qui ne concernait, au 1^{er} janvier 2019, que onze EPCI.

Considérant 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, la commission des Lois a abaissé ce seuil à 75 communes.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 154-1 du code de l'urbanisme avait été modifié par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de M. Alain Perea, avec avis favorable du rapporteur, qui abaisse de 75 à 50 le seuil du nombre de communes membres à partir duquel un EPCI peut élaborer un PLU intercommunal sur un périmètre infra-communautaire.

*

* *

Article 7 quinquies

(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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article est issu de l'adoption, par la commission des Lois du Sénat, d'un amendement de M. Philippe Bonnacarrère.

Il a pour objet de 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 communautaire ou métropolitain – qui permet de délimiter les attributions de l'établissement dans certains domaines de compétences – s'apprécie en fonction des suffrages exprimés et non pas des membres de l'organe délibérant.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions relatives aux compétences des EPCI avaient été modifiées pour la dernière fois par la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de votre rapporteur qui vise à s'assurer que la détermination de l'intérêt communautaire sera effectuée par un nombre significatifs d'élus. Le dispositif adopté prévoit que les suffrages exprimés devront représenter une majorité de membres présents représentant une majorité de communes membres de l'EPCI.

*

* *

Article 7 sexies

(art. L. 581-14-1, L. 581-14-3 et L. 581-43 du code de l'environnement, art. 112 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine)

Modalités d'élaboration des règlements locaux de publicité

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à sécuriser au plan juridique les modalités d'élaboration des règlements locaux de publicité par les intercommunalités, sur le modèle de la procédure applicable aux plans locaux d'urbanisme.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dernières modifications en matière d'élaboration des plans locaux d'urbanisme ont été effectuées par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements rédactionnels de votre rapporteur.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

Le présent article résulte de l'adoption, en séance publique, d'un amendement de M. Serge Barbary et plusieurs de ses collègues, avec avis favorables de la commission et du Gouvernement.

Il reprend plusieurs dispositions de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi « ELAN », relatives aux règlements locaux de publicité, qui avaient été déclarés contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ au motif qu'elles n'avaient pas de lien, même indirect, avec le projet de loi initial.

Le règlement local de publicité (RLP) est un outil communal et intercommunal de planification de l'affichage publicitaire. Il est destiné à réglementer la publicité, les enseignes et pré-enseignes dans un but de protection du cadre de vie et des paysages tout en assurant un équilibre avec le droit à l'expression et à la diffusion d'informations et d'idées. Il permet d'adapter localement le règlement national de la publicité (RNP) défini dans le code de l'environnement.

(1) *Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018.*

Depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II », l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de plan local d'urbanisme (PLU) est également, de plein droit, compétent en matière de RLP sur son territoire. Par la suite, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « ALUR » a généralisé le transfert automatique de la compétence PLU aux intercommunalités et donc, par ricochet, celle de l'élaboration du RLP.

Ce transfert a appelé plusieurs ajustements relatifs à l'élaboration et la modification des PLU qui ont été effectués par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Ces aménagements prévus au bénéfice du PLU n'ont cependant pas été explicitement étendus au RLP, dont il n'est pas même fait mention dans le texte.

Le **I** du présent article vise donc à rendre applicable aux RLP les aménagements ainsi apportés à l'élaboration, la révision, la modification et la caducité des PLU par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Le **II** de l'article a, quant à lui, pour objet d'aménager l'échéance de caducité des règlements locaux de publicité (RLP), fixée aujourd'hui au 14 juillet 2020, en la repoussant de deux ans.

Cette échéance ne tient en effet aucunement compte du transfert de la compétence PLU aux intercommunalités, organisé par la loi « ALUR », qui rend l'élaboration des documents, du fait de leur caractère désormais intercommunal, plus long et plus complexe.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Moyennant l'adoption de deux amendements rédactionnels de votre rapporteur, la commission des Lois a approuvé cet article.

*

* *

Article 7 septies

(art. L. 581-14-3 du code de l'environnement)

Compétences des établissements publics de coopération intercommunale en matière de règlements locaux de publicité

Adopté par la Commission avec modifications

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article a pour objet de sécuriser la situation juridique des EPCI à fiscalité propre auxquels les communes ont transféré la compétence pour édicter un règlement local de publicité sans leur transférer la compétence en matière de plan local d'urbanisme.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

L'article L. 581-14-3 du code de l'environnement a été modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté un amendement rédactionnel de votre rapporteur.

• Le présent article a été introduit par l'adoption, en séance publique, d'un amendement de M. Loïc Hervé et les membres du groupe Union centriste, avec avis favorables de la commission et du Gouvernement.

Il vise à sécuriser la situation juridique des EPCI à fiscalité propre auxquels les communes ont transféré la compétence pour édicter un règlement local de publicité (RLP) sans leur transférer la compétence en matière de plan local d'urbanisme (PLU).

L'article L. 581-14 du code de l'environnement confie en effet l'élaboration du RLP à un EPCI « *compétent en matière de plan local d'urbanisme* », ce qui peut laisser entendre qu'un EPCI n'a pas vocation à édicter un règlement local de publicité s'il ne dispose pas de la compétence PLU.

Même si, en réponse à une question écrite, le ministre de l'Écologie a considéré que la lettre du code de l'environnement ne faisait pas obstacle à l'adoption d'un règlement local de publicité par un EPCI qui ne dispose pas de la compétence PLU ⁽¹⁾, le présent article inscrit expressément cette possibilité dans la loi.

(1) Question écrite, Assemblée nationale, n° 70503, JO du 2/12/2014

● La commission des Lois a approuvé cet article, moyennant l'adoption d'un amendement rédactionnel de votre rapporteur.

*

* *

CHAPITRE III

Le périmètre des établissements public de coopération intercommunale

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de supprimer la règle selon laquelle le schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI) doit être révisé tous les six ans.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions relatives au schéma départemental de la coopération intercommunale ont été modifiées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Outre une précision sur le contenu du schéma, les sénateurs ont adopté un amendement qui donne à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) un pouvoir d'initiative pour demander une révision du schéma.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de M. Rémi Rebeyrotte, avec avis favorable du rapporteur, qui rétablit la disposition, supprimée par le Sénat, fixant un objectif de réduction du nombre de syndicats lors de l'élaboration des SDCI.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, dites « RCT », a prévu l'élaboration de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) afin d'achever et de rationaliser la carte de l'intercommunalité. La mise en œuvre de ces schémas, arrêtés par les préfets au 31 décembre 2011, devait prévoir une couverture intégrale du territoire, à l'exception des départements de Paris et de la petite couronne, par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant 5 000 habitants, sauf dérogations.

La loi NOTRe du 7 août 2015 a prévu la révision des SDCI au 31 mars 2016 pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017. La révision de ces schémas a poursuivi le resserrement de la carte intercommunale par le relèvement du seuil de constitution des EPCI à fiscalité propre de 5 000 à 15 000 habitants.

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.

L'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales impose que le schéma soit révisé tous les six ans selon la même procédure.

II. LE PROJET DE LOI INITIAL

Sans modification législative, les schémas départementaux devraient être révisés au 31 mars 2022. Or une telle révision n'apparaît plus nécessaire aujourd'hui : l'application des deux premiers SDCI a abouti à une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre, à une diminution de leur nombre (1 259 au 1^{er} janvier 2019) et à une refonte complète de la carte.

Une nouvelle refonte de la carte intercommunale n'étant pas souhaitable, le présent article supprime cette obligation de révision, tout en laissant la liberté de les réviser.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

En commission des Lois, les sénateurs ont adopté un amendement de M. Arnaud de Belenet et les membres du groupe La République en Marche, qui supprime une disposition qui fixait un objectif de réduction du nombre de syndicats lors de l'élaboration des SDCI.

En séance publique, les sénateurs ont complété cet article par l'adoption d'un amendement de M. Éric Kerrouche et les membres du groupe socialiste et républicain, avec avis favorables de la commission et du Gouvernement.

Le dispositif adopté propose de donner un pouvoir d'initiative propre, réservé aujourd'hui au seul préfet, à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) pour demander une révision du schéma. Elle pourra être réunie à la demande de 20 % de ses membres. Si la moitié de ses membres le demande, la CDCI saisit le préfet d'une demande de révision du schéma. S'il en accepte le principe, il sera tenu de présenter dans un délai de trois mois un projet de révision du schéma.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La Commission a adopté un amendement de M. Rémi Rebeyrotte, avec avis favorable du rapporteur, qui rétablit la disposition, supprimée par le Sénat, fixant un objectif de réduction du nombre de syndicats lors de l'élaboration des SDCI.

*
* *

Article 9

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

Extension de la procédure de retrait dérogatoire aux communes membres d'une communauté d'agglomération

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de 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.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions relatives au retrait d'une commune de son EPCI ont été introduites par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Les sénateurs ont adopté un amendement de précision rédactionnelle des rapporteurs ainsi qu'un amendement de coordination de M. Jean-Pierre Grand.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Aucune.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Une commune membre d'un EPCI à fiscalité propre peut s'en retirer, sauf s'il s'agit d'une communauté urbaine ou d'une métropole, à condition d'obtenir, d'une part, l'accord de l'établissement lui-même et, d'autre part, celui d'une majorité qualifiée de communes membres.

La **procédure de retrait de droit commun**, prévue par l'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales, est 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 département, qui dispose d'un entier pouvoir d'appréciation pour donner suite ou non à la demande de retrait.

Ces règles ont pour objet de prémunir 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.

La relative complexité de ce dispositif a conduit le législateur à prévoir, dans le même temps, une **procédure de retrait à caractère dérogatoire**.

Celle-ci, fixée à l'article L. 5214-26 du code général des collectivités territoriales, est plus souple et est exclusivement applicable aux communautés de communes. Elle se déroule de la façon suivante :

– 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 ;

– 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.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, 136 communes se sont retirées de leur intercommunalité en 2017 pour adhérer à un autre EPCI.

II. LE PROJET DE LOI INITIAL

Le présent article étend aux communes membres d'une communauté d'agglomération la possibilité de retrait dérogatoire réservée aujourd'hui aux communautés de communes. Il s'agit de permettre des ajustements nécessaires aux schémas départementaux de coopération intercommunale sans bouleverser les équilibres locaux ni déstabiliser le fonctionnement des communautés d'agglomération.

La procédure prévue est 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 – 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 règle.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Les sénateurs ont adopté, en commission, un amendement de précision rédactionnelle des rapporteurs ainsi qu'un amendement de coordination de M. Jean-Pierre Grand.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 9 bis

(art. L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales)

Extension de la procédure de retrait de droit commun aux communes membres d'une communauté urbaine

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a été introduit par l'adoption, en séance publique, d'un amendement de Mme Sophie Primas et plusieurs de ses collègues, avec avis favorable de la commission et demande de retrait du Gouvernement.

Il élargit aux communes membres d'une communauté urbaine la procédure de retrait de droit commun prévue par l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales a été modifié par la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé cet article à l'initiative de votre rapporteur et de M. Stéphane Baudu. Les communautés urbaines et les métropoles constituent en effet les catégories d'EPCI les plus intégrées et nécessitent, pour leur bon fonctionnement, une stabilité de leurs périmètres.

*

* *

(1) Sur ce point, cf. le commentaire de l'article 9 du projet de loi.

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise 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.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions relatives au retrait d'une commune de son EPCI ont été introduites par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Les sénateurs ont adopté un amendement de précision des rapporteurs.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Outre deux amendements rédactionnels, la commission des Lois a adopté un amendement de votre rapporteur qui précise les modalités de mise en œuvre de la scission.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

Depuis la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale, la carte des EPCI à fiscalité propre se caractérise par une très grande stabilité. Elle est désormais modifiée dans les rares cas où des communes souhaitent changer d'EPCI, dans les conditions prévues aux articles L. 5211-19 et L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, ou en cas de changement de catégorie d'un EPCI.

L'augmentation du périmètre des EPCI effectuée ces dernières années peut, dans les cas où les EPCI regroupent un très grand nombre de communes, rendre leur gouvernance lourde et complexe et plus difficile l'exercice de certaines compétences de proximité.

Le présent article instaure donc une procédure de création de plusieurs EPCI à fiscalité propre par partage d'établissements existants.

Cette procédure ne concerne que les communautés de communes et d'agglomération, et non les communautés urbaines et les métropoles, dont le Gouvernement encourage la stabilité – et pour lesquelles le droit actuel ne prévoit par ailleurs pas de procédure de retrait de la part des communes membres.

La procédure – très proche de la procédure de droit commun de création d'un EPCI – est la suivante :

– le préfet de département établit 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 CDCI, soit à l'initiative d'une ou plusieurs communes concernées ;

– ces projets sont 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. 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. Cette majorité devra 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 recueilli 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 est prononcée par arrêté préfectoral.

Le périmètre des nouveaux établissements devra respecter les orientations définies par le législateur en matière de coopération intercommunale, donc les seuils de population minimale.

Les sénateurs ont adopté un amendement de précision des rapporteurs de la commission des Lois.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Outre deux amendements rédactionnels, la commission des Lois a adopté un amendement de votre rapporteur qui vient préciser les modalités de mise en œuvre de la scission, tant s'agissant des agents de l'EPCI que de son budget, ses actifs et son passif.

*

* *

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

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article 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.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Les sénateurs ont adopté un amendement de réécriture globale de cet article afin notamment de prendre en compte l'ensemble des situations qui conduisent au changement de périmètre d'un EPCI.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Aucune.

I. LE PROJET DE LOI INITIAL

Le présent article a pour objet de permettre aux communes membres d'un EPCI à fiscalité propre d'être informées des conséquences financières qui résulteraient de l'extension ou de la réduction du périmètre de leur intercommunalité.

Il prévoit, à cette fin, 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 collectivité ou de la personne à l'initiative de la procédure : la commune, l'EPCI à fiscalité propre ou

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.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Considérant que la rédaction initiale de l'article soulevait plusieurs difficultés, notamment du fait de son caractère incomplet, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de réécriture globale de l'article, à l'initiative de ses rapporteurs.

La rédaction adoptée, de portée plus générale, prévoit que cette information serait communiquée dans les cas suivants :

– rattachement d'une commune à un EPCI à fiscalité propre dans les conditions prévues à l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales ;

– 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) ;

– 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) ;

– 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).

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).

En séance publique, les sénateurs ont adopté un amendement de M. Jean-Pierre Grand, avec avis favorables de la commission et du Gouvernement, qui prévoit la mise en ligne sur internet du document ainsi qu'un amendement de précision de M. Arnaud de Belenet et les membres du groupe La République en Marche, avec avis favorables de la commission et du Gouvernement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 11 bis AA (nouveau)

(art. L. 19, L. 242, L. 261, L. 273-6 et L. 273-11 du code électoral)

Abaissement du seuil d'habitants conditionnant l'application du scrutin de liste paritaire aux élections municipales

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit à l'initiative du rapporteur, de M. Vincent Bru, de M. Sacha Houlié et des membres du groupe La République en Marche (LaREM), cet article vise à abaisser le seuil d'habitants par commune conditionnant l'élection des conseillers municipaux au scrutin de liste paritaire. Celui-ci passerait de 1 000 habitants à 500 habitants de manière à favoriser, dans les communes concernées, l'égal accès des femmes et des hommes à ce mandat.

Ce nouveau seuil s'appliquerait à compter des élections municipales de 2026.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 24 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, a abaissé le seuil d'application du scrutin de liste aux élections municipales de 3 500 habitants à 1 000 habitants.

I. L'ÉTAT DU DROIT

1. L'évolution de la parité dans les exécutifs locaux

Depuis la révision constitutionnelle de 1999⁽¹⁾, la parité n'a cessé de progresser dans la sphère publique, et plus particulièrement parmi les représentants politiques. Toutefois, si la participation des femmes aux fonctions électives s'est accrue, l'accès à ces fonctions, et notamment à celles de maire ou de président de collectivité, reste insuffisant. Cette situation a motivé le dépôt, le 20 mars dernier, d'une proposition de loi visant à renforcer la parité à l'échelle locale par Mme Marie-Pierre Rixain et plusieurs de ses collègues, à laquelle le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes et les principales associations d'élus ont apporté leur soutien⁽²⁾.

Pour rappel, la loi n° 82-974 du 19 novembre 1982⁽³⁾ a introduit le principe d'une représentation proportionnelle reposant sur deux modes de scrutin :

— **les conseils municipaux des communes de 1 000 habitants et plus** sont désignés par un scrutin majoritaire de liste paritaire avec représentation proportionnelle à deux tours, prévoyant l'attribution à la liste arrivée en tête d'une « prime » représentant la moitié des sièges ;

— **les conseillers municipaux des communes de moins de 1 000 habitants** sont élus au scrutin majoritaire plurinominal à deux tours avec possibilité de panachage.

a. Le cadre constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a précisé les conditions dans lesquelles l'objectif de parité peut être mis en œuvre par le législateur. En effet, la Constitution impose à ce dernier de se conformer à deux grands principes en disposant que :

– « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* »⁽⁴⁾ (article 1^{er}), les partis politiques devant contribuer à la mise en œuvre de ce principe (article 4) ;

– « *la loi garantit les expressions pluralistes des opinions* » (article 4).

(1) Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes.

(2) Proposition de loi n° 1774 visant à renforcer la parité à l'échelle locale.

(3) Loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 modifiant le code électoral et le code des communes, relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

(4) La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République a mis en valeur cet objectif en l'inscrivant à l'article 1^{er} alors qu'il était auparavant prévu à l'article 3.

Ces principes, adressés au législateur, l'habilitent à instaurer des dispositions tendant à rendre effectif l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, mais pas à déroger à d'autres règles et principes de valeur constitutionnelle, *a fortiori* lorsqu'ils ont trait au pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

Cette analyse est formulée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013⁽¹⁾ sur l'abaissement du seuil d'habitants conditionnant l'application d'un scrutin de liste paritaire pour les élections municipales. Ce dernier a en effet considéré qu' « *en abaissant de 3 500 à 1 000 habitants le seuil de population d'une commune à partir duquel les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste, le législateur a entendu favoriser, dans les communes comprises dans cette extension, l'égal accès des femmes et des hommes à ces mandats ; que le seuil de population retenu et le nombre de conseillers municipaux limitent les éventuelles difficultés à composer des listes répondant à l'exigence de parité retenue par le législateur ; que, dans ces conditions, le législateur n'a pas porté une atteinte inconstitutionnelle au principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions* ».

Le commentaire consécutivement publié dans *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* indique que : « *Par la motivation retenue, le Conseil a souligné les difficultés constitutionnelles que soulèverait un nouvel abaissement du seuil toutes choses égales par ailleurs* ».

Toute évolution législative visant à renforcer la parité à l'échelon local doit donc prendre en compte la nécessité de préserver ce pluralisme, notamment dans les plus petites communes.

b. Le bilan de la parité au sein des exécutifs du bloc communal

Depuis les années 2000 et les premières lois en faveur de la parité dans les exécutifs locaux, la place des femmes est en croissance constante, quoiqu'inégale selon la taille des collectivités concernées et le niveau de responsabilité qui leur est confié.

À titre d'exemple, si la part des femmes dans les conseils municipaux est passée de 33 % en 2000 à 40 % en 2014, le nombre de femmes exerçant la fonction de maire a connu une moindre évolution, passant de 10 % à 16 %. Par ailleurs, elles sont plus nombreuses dans les communes de petite taille (18,4 % dans les communes de moins de 500 habitants) que dans les villes de taille moyenne (14,5 % pour les communes comprenant entre 500 et 100 000 habitants).

Dans les intercommunalités, la situation est moins favorable puisque les conseillers communautaires sont des femmes à 31 % et les présidents à seulement

(1) *Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 sur la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.*

8 %. Cette situation est directement liée au nombre modeste de femmes occupant un mandat de maire.

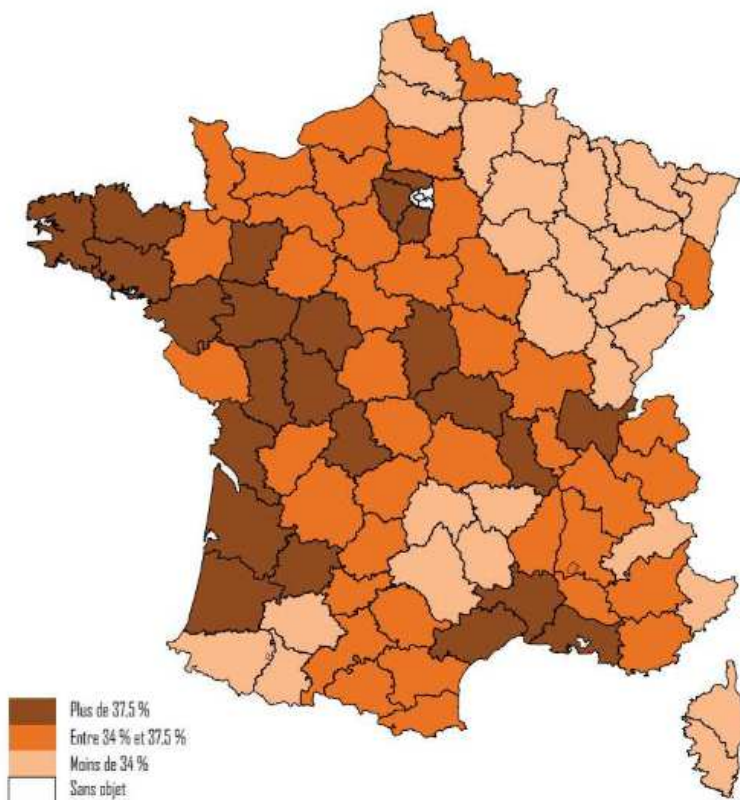
PART DES FEMMES PARMIS LES ÉLUS DU BLOC COMMUNAL AU 1^{ER} JANVIER 2019 (EN %)

	Tous âges	De 18 à 39 ans	De 40 à 49 ans	De 50 à 54 ans	De 55 à 59 ans	De 60 à 64 ans	65 ans ou plus
Conseillers communautaires	31,4	43	43	40	35	31	24
Dont : présidents	8,3	9	10	13	12	9	5
Conseillers municipaux	40,0	45	46	43	40	37	33
Conseillers municipaux (y compris Paris)	16,9	20	22	24	20	17	13
1ers adjoints	29,1	31	33	33	32	30	25
2èmes adjoints	37,7	39	43	40	40	37	33
autres adjoints	43,3	47	51	48	46	42	36
autres conseillers	43,1	45	47	44	43	41	38
Dont : Communes de moins de 1 000 habitants	34,5	39	39	36	34	32	29
Communes de 1 000 habitants ou plus	46,8	54	54	51	48	43	37

Champ : France métropolitaine + DOM

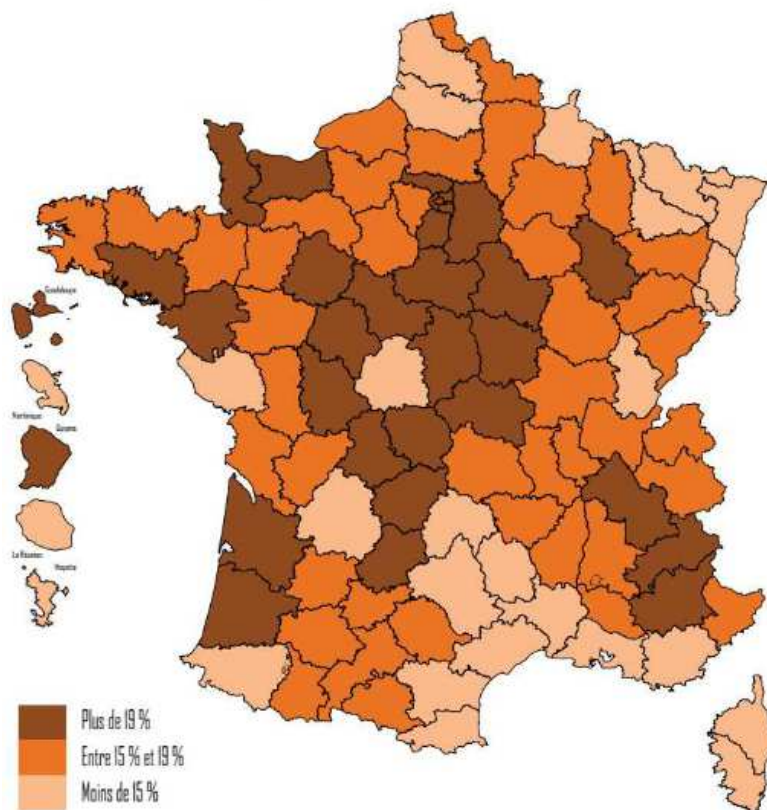
Tableau : Vie-publique.fr / DILA • Source: ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques (répertoire national des élus)

**MOYENNE DÉPARTEMENTALE DE LA PART DES FEMMES DANS LES CONSEILS
MUNICIPAUX DES COMMUNES DE MOINS DE 1 000 HABITANTS**



Source : *La part des femmes dans les conseils municipaux en 2019*, Bulletin d'information statistique de la DGCL n° 131 – mars 2019

PROPORTION DE FEMMES MAIRES PAR DÉPARTEMENT (EN %)



Source : *La part des femmes dans les conseils municipaux en 2019*, Bulletin d'information statistique de la DGCL n° 131 – mars 2019.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

À l'initiative du rapporteur, de M. Vincent Bru, de M. Sacha Houlié et du groupe La République en Marche (LaREM), et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a souhaité abaisser de nouveau le seuil conditionnant l'application du scrutin de liste paritaire aux élections municipales. Le présent article prévoit ainsi que ce scrutin s'appliquera, à compter des élections municipales de 2026, aux communes de plus de 500 habitants au lieu de 1 000 actuellement – soit dans près de 7 000 communes supplémentaires.

Cette nouvelle avancée en faveur de la parité répond ainsi au souhait des principales associations d'élus locaux et de la majorité. Elle n'affaiblit pas le principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions, les communes les moins peuplées continuant d'élire leurs représentants au scrutin plurinominal. Par ailleurs, au-delà de 500 habitants, la question du pluralisme ne se pose plus dans

les mêmes termes que par le passé, du fait d'une féminisation croissante des candidatures aux fonctions électives locales.

*

* *

Article 11 bis A

(art. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales)

Élection paritaire des adjoints dans les communes de plus de 1 000 habitants

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance publique au Sénat à l'initiative de M. Éric Kerrouche avec l'avis favorable du Gouvernement et de la Commission, cet article prévoit que, lors de l'élection des adjoints au maire dans les communes de plus de 1 000 habitants, la liste présentée est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 29 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, a prévu les coordinations nécessaires pour l'élection des adjoints au maire suite à l'abaissement du seuil d'application du scrutin de liste aux élections municipales de 3 500 habitants à 1 000 habitants.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, de M. Sacha Houlié et des membres du groupe La République en Marche (LaREM), la Commission a adopté un amendement de coordination avec les dispositions prévues par le nouvel article 11 *bis* AA.

1. Le mode d'élection des adjoints au maire

Depuis la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, le code général des collectivités territoriales prévoit deux régimes distincts d'élection des adjoints au maire :

— *dans les communes de moins de 1 000 habitants*, les adjoints sont élus en recourant au mode de scrutin applicable à l'élection du maire, soit une **élection au scrutin secret uninominal majoritaire** à la majorité absolue des

votants aux deux premiers tours, puis, si nécessaire, à la majorité relative au troisième tour, le plus âgé étant élu en cas d'égalité des suffrages (article L. 2122-7-1) ;

— *dans les communes de 1 000 habitants et plus*, les adjoints sont élus au **scrutin majoritaire de liste**, sans panachage, ni vote préférentiel, toujours à la majorité absolue des votants aux deux premiers tours, puis, si nécessaire, à la majorité relative au troisième tour ; la liste déposée doit **comporter autant d'hommes que de femmes**, sans qu'il y ait d'obligation d'alternance entre les candidats des deux sexes (article L. 2122-7-2).

Ces deux modes distincts de désignation des adjoints résultent du mode d'élection des conseillers municipaux : il n'est pas possible de prévoir que tous les adjoints sont élus sur des listes paritaires en l'absence d'un scrutin assurant la parité au sein des conseils municipaux.

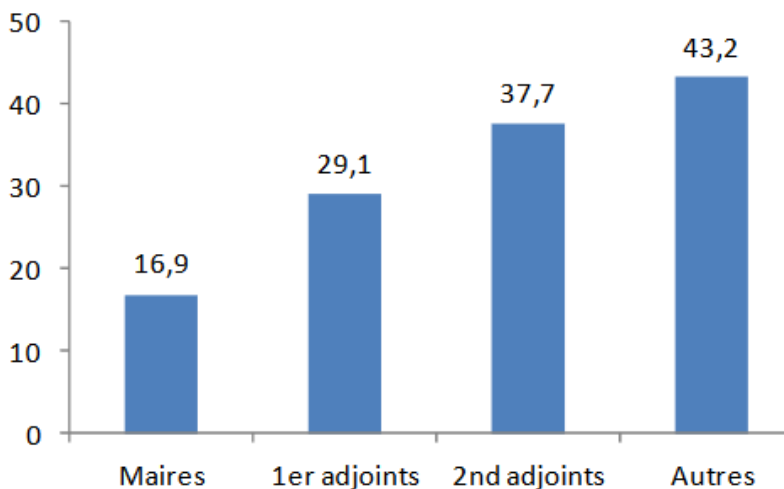
2. Les modifications apportées par le sénat

Le présent article vise à compléter les dispositions relatives à l'élection des adjoints dans les communes de plus de 1 000 habitants de manière à ce que la liste des candidats soit composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. L'ordre de nomination qui découlera de cette liste déterminera leur rang et doit permettre d'assurer un ordre protocolaire paritaire au sein des exécutifs communaux.

Comme l'a souligné le ministre en séance publique, *« il n'y aurait aucune incidence sur les délégations, puisque le maire affecterait toujours par arrêté les délégations de son choix à chaque adjoint. Cette mesure est plus un remède au manque de courtoisie, qui consisterait à mettre, par exemple, tous les hommes en haut du tableau et toutes les femmes dans le bas. »*

On constate toutefois, dans les faits, que plus le rang protocolaire au sein du conseil municipal est éloigné de celui du maire, plus il est occupé par des femmes, comme l'illustre le graphique suivant.

PROPORTION DE FEMMES DANS LES CONSEILS MUNICIPAUX SELON LA FONCTION OCCUPÉE (EN %)



Source : *La part des femmes dans les conseils municipaux en 2019*, Bulletin d'information statistique de la DGCL n° 131 – mars 2019.

3. Les modifications apportées par la Commission

À l'initiative du rapporteur, de M. Sacha Houlié et des membres du groupe La République en Marche (LaREM), et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a adopté un amendement de coordination avec les dispositions prévues par le nouvel article 11 *bis* AA : les dispositions visant à assurer que la liste des candidats à l'élection des adjoints est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe s'appliqueraient aux communes de plus de 500 habitants au lieu de 1 000.

*

* *

Article 11 bis B

(art. L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales)

Suppression de la priorité donnée aux adjoints dans l'attribution de délégations par le maire

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de donner davantage de liberté au maire dans l'organisation de son conseil municipal en lui conférant la faculté d'attribuer librement des délégations aux adjoints ou aux conseillers municipaux, sans qu'un principe de priorité s'applique aux premiers.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales a été modifié pour la dernière fois par la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur ⁽¹⁾.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Aucune.

● Le présent article a été introduit par l'adoption, en séance publique, d'un amendement de M. Hervé Maurey et les sénateurs membres du groupe Union centriste, avec avis de sagesse de la commission et favorable du Gouvernement.

Il a pour objet de donner davantage de liberté au maire dans l'organisation de son conseil municipal en lui conférant la faculté d'attribuer librement des délégations aux adjoints ou aux conseillers municipaux, sans qu'un principe de priorité s'applique aux premiers.

L'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que le maire peut accorder des délégations, sans limitation de nombre, mais sous réserve toutefois que tous les adjoints en poste aient une délégation. Ce principe interdit donc la création d'un poste de conseiller municipal délégué si, au sein du conseil municipal, subsiste un adjoint sans délégation.

● Votre Commission a adopté cet article sans modification.

(1) Son caractère non organique a été constaté par le Conseil constitutionnel (article 4 de la décision n° 2014-689DC du 13 février 2014).

*

* *

Article 11 bis C

(art. L. 247-1 [nouveau] du code électoral)

Possibilité pour les candidats de se présenter aux élections municipales avec la nuance « sans étiquette » dans les communes de moins de 3 500 habitants

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de permettre aux candidats de se présenter aux élections municipales avec la nuance « sans étiquette » dans les communes de moins de 3 500 habitants.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de suppression de cet article, présenté par votre rapporteur.

—

- Le présent article a été introduit par l'adoption, en séance publique, de deux amendements identiques de MM. Jean-Louis Masson et Hervé Maurey, avec avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement. Il a pour objet de permettre aux candidats de se présenter aux élections municipales sans nuance politique dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Le ministère de l'Intérieur tient un recueil de données des élus et des candidats aux élections au suffrage universel⁽¹⁾. Ce recueil permet le suivi des candidatures déposées et des mandats et fonctions détenus par les élus, ainsi qu'une analyse centralisée des résultats.

Parmi les informations enregistrées figure notamment la nuance politique des élus et des candidats. Les auteurs des amendements dénoncent cependant le fait que, en l'absence de choix de la part des candidats d'une étiquette politique,

(1) Décret n° 2014-1479 du 9 décembre 2014 relatif à la mise en œuvre de deux traitements automatisés de données à caractère personnel dénommés « Application élection » et « Répertoire national des élus ».

les services de l'État la définissent d'eux-mêmes – divers droite, divers gauche, etc.

Considérant que cette pratique n'avait pas de sens dans les communes les plus petites, où des candidats se voyaient attribuer une étiquette sans l'avoir choisie ce qui pouvait les mettre dans l'embarras, le dispositif adopté par le Sénat vise à interdire cette pratique.

● À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a supprimé cet article.

Le dispositif introduit par le Sénat n'a pas été jugé satisfaisant car il introduirait une confusion entre les notions d'étiquette (librement choisie par le candidat ou la liste) et de nuance (attribuée par l'administration afin d'améliorer la lisibilité des résultats à l'échelle nationale) et inscrirait dans la loi une compétence qui relève du domaine réglementaire.

Surtout, comme le ministre de l'Intérieur l'a indiqué le 9 octobre dernier, il est prévu que ce dispositif de « nuançage » soit revu en vue des élections municipales, pour ne plus s'appliquer aux candidats des communes les moins peuplées : l'intervention de la loi n'est donc pas nécessaire.

*
* *

Article 11 bis

(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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de permettre à tout citoyen de continuer à représenter les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements et les régions au sein des comités syndicaux.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions relatives à la représentation des citoyens ont été modifiées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de votre rapporteur qui supprime la possibilité de représentation par un citoyen dans les syndicats mixtes ainsi que deux amendements identiques de MM. Vincent Thiébaud et Patrick Hetzel relatifs aux modalités de représentation des EPCI et des syndicats mixtes dans un syndicat mixte ouvert.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

Le présent article a été introduit par l'adoption, en commission, de trois amendements identiques de MM. Hervé Marseille, Daniel Laurent et Alain Marc, sous-amendés par les rapporteurs.

Dans les syndicats de communes et les syndicats mixtes composés de communes et d'EPCI – les syndicats « fermés » – les communes et les EPCI peuvent choisir leurs représentants parmi tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie du conseil municipal ⁽¹⁾. 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 membre.

Dans les syndicats mixtes « ouverts », c'est-à-dire associant différents niveaux de collectivités et leurs groupements, la répartition des sièges au sein du comité syndical est fixée par les statuts du syndicat, ainsi que les conditions de choix des représentants ⁽²⁾.

Ces règles sont appelées à changer à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, en application de l'article 43 de la loi NOTRe : les délégués devront être, dans tous les cas, membres de l'assemblée délibérante de la collectivité qu'ils représentent.

Considérant qu'il était important de favoriser l'implication du plus grand nombre dans les affaires publiques, que certains habitants disposaient parfois d'une expertise très pointue, que les conseillers municipaux et communautaires remplissaient déjà de lourdes charges, la commission des Lois a abrogé l'article 43 de la loi NOTRe pour conserver cette possibilité de représentation par des citoyens.

En séance publique, les sénateurs ont adopté un amendement de M. Hervé Marseille et plusieurs de ses collègues, avec avis favorables de la commission et du Gouvernement, qui supprime cette possibilité de représentation par un citoyen des EPCI dans un syndicat mixte, pour aligner leur régime de représentation sur celui prévu pour les EPCI dotés d'une fiscalité propre.

(1) Article L. 5212-7 et L. 5711-1 du CGCT.

(2) Article L. 5721-2 du CGCT.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La commission des Lois a tout d'abord adopté un amendement de votre rapporteur afin de revenir sur l'abrogation de l'article 43 de la loi NOTRe, adoptée par le Sénat, et réserver ainsi la possibilité de siéger dans les syndicats mixtes au seuls élus, municipaux ou communautaires.

Elle a également adopté, après avis favorable de votre rapporteur, deux amendements identiques de MM. Vincent Thiébaud et Patrick Hetzel qui ouvrent aux EPCI avec ou sans fiscalité propre ainsi qu'aux syndicats mixtes membres d'un syndicat mixte ouvert (SMO) la possibilité de se faire représenter au sein du comité du SMO, soit par des membres de leur organe délibérant, soit par des conseillers municipaux de leurs communes adhérentes, comme cela est déjà prévu pour les syndicats mixtes « fermés ».

Enfin, la Commission a adopté un amendement rédactionnel de votre rapporteur.

*

* *

Article 11 ter

(art. 1609 *nonies* C du code général des impôts)

Mission prospective de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de confier une mission prospective à la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 1609 *nonies* C du code général des impôts a été modifié par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Aucune.

● Le présent article a été introduit par l'adoption, en commission des Lois, d'un amendement de M. Henri Cabanel, sous-amendé par les rapporteurs. Il confie une mission prospective à la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

Constituée entre chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre soumis au régime de la fiscalité professionnelle unique et ses communes membres, la CLECT est aujourd'hui 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 ⁽¹⁾.

Le conseil communautaire et les conseils municipaux tiennent ensuite compte de ce rapport pour déterminer 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'établissement.

La disposition introduite par la commission des Lois du Sénat confie au CLECT le soin, à la demande du conseil communautaire ou du tiers des conseils municipaux, de fournir une évaluation prospective des charges susceptibles d'être transférées dans l'un ou l'autre sens. Il s'agit de permettre aux élus de décider de futurs transferts de compétence en connaissance de cause.

L'estimation prospective de la CLECT ne la dispenserait toutefois pas d'établir un rapport d'évaluation dans les neuf mois suivant le transfert effectif, 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 ⁽²⁾.

● Votre Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

(1) Article 1609 nonies C du code général des impôts.

(2) *Idem.*

Article 11 quater

(art. L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales)

**Composition de la commission départementale
de la coopération intercommunale**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à renforcer la représentation des communes au sein des commissions départementales de la coopération intercommunale.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales a été modifié par la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

—

● Le présent article a été introduit par l'adoption, en commission, de deux amendements identiques de MM. François Bonhomme et Jacques Genest.

Il vise à renforcer la représentation des communes au sein des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI).

Présidées par les préfets, les CDCI ont pour rôle, dans chaque département, d'établir le suivi de l'état de la coopération intercommunale et de formuler toute proposition tendant à la renforcer. Elles sont obligatoirement consultées par le préfet sur tout projet tendant à la création d'un EPCI ou modification de périmètre ou de fusion qui diffère du schéma départemental. Leur avis est également obligatoirement recueilli sur le projet de schéma départemental de coopération intercommunale ⁽¹⁾.

Leur composition est aujourd'hui la suivante ⁽²⁾ :

- 40 % de maires, adjoints ou conseillers municipaux ;
- 40 % de représentants d'EPCI à fiscalité propre du département ;

(1) Article L. 5211-45 du CGCT.

(2) Article L. 5211-43 du CGCT.

- 5 % de représentants de syndicats mixtes et syndicats de communes ;
- 10 % de représentants du conseil départemental ;
- 5 % de représentants du conseil régional.

L'article introduit par le Sénat augmente la part attribuée aux représentants des communes à 50 % et diminue en conséquence à 30 % celle des EPCI à fiscalité propre.

• La commission des Lois a adopté trois amendements de suppression de cet article présentés par votre rapporteur et par MM. Vincent Bru et Stéphane Baudu afin de conserver l'équilibre actuel au sein des CDCI.

*

* *

Article 11 quinquies A

(art. 5815-1 du code général des collectivités territoriales)

Ouverture de la possibilité pour les communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin de passer des conventions

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de permettre aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin de conclure des conventions et de constituer des ententes entre communes, établissements de coopération intercommunale ou syndicats mixtes. Il supprime à cette fin l'article L. 5815-1 du code général des collectivités territoriales.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 5815-1 du code général des collectivités territoriales a été créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Cet article est issu de l'adoption d'un amendement de M. Raphaël Schellenberger, avec avis favorable de votre rapporteur.

*

* *

Article 11 quinquies

(art. L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales)

**Assouplissement de la procédure de création de communes nouvelles
dont le territoire est situé sur deux départements ou régions**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à assouplir la procédure de création de communes nouvelles dont le territoire est situé sur deux départements ou régions.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales a été modifié par loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

Cet article a été introduit par l'adoption, par la commission des Lois du Sénat, d'un amendement de M. Loïc Hervé.

● En application 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.

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 loi ;

– en cas d'opposition, la décision revient au législateur.

● Dans les faits, malgré plusieurs amendements en ce sens déposés dans les deux assemblées, le Parlement ne s'est jamais saisi de cette compétence et n'a donc pas modifié par la loi les limites territoriales d'un département ou d'une

région. Plusieurs situations de blocage subsistent donc aujourd'hui, en raison de l'opposition d'un seul des conseils départementaux ou régionaux concernés.

Le dispositif adopté par le Sénat vise à supprimer ce « droit de veto » dont disposent en pratique les conseils régionaux et départementaux puisque seul serait désormais recueilli leur avis.

L'article supprime par ailleurs la disposition qui confie à la loi le soin de modifier les limites territoriales d'un département ou d'une région en cas d'opposition de leur part, la décision revenant alors au Premier ministre, par décret en Conseil d'État.

● La commission des Lois a adopté un amendement de suppression de cet article, présenté par Mme collègue Olga Givernet, ayant recueilli l'avis favorable de votre rapporteur.

La procédure adoptée par le Sénat n'a pas été jugée satisfaisante car elle aboutirait à modifier les limites territoriales d'un département sans son consentement.

*

* *

Article 11 sexies

(art. L. 5711-6 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Institution d'une faculté de retrait d'un syndicat mixte après une fusion

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a été introduit par l'adoption, en séance publique, d'un amendement de Mme Jocelyne Guidez et plusieurs de ses collègues, avec avis favorables de la commission et du Gouvernement.

Il vise à instaurer, au profit des syndicats mixtes fusionnés, une faculté de retrait du syndicat mixte en question, avec l'accord de son organe délibérant. Il s'agit là d'éviter, selon les auteurs de l'amendement, les complications engendrées par des mécanismes de représentation et de transferts de compétences en cascade.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La commission des Lois a adopté un amendement de clarification de votre rapporteur.

*

* *

TITRE I^{ER} BIS
SIMPLIFIER LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL

Article 11 septies

(art. 2121-2-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales et art. L. 258 du code électoral)

Réduction du nombre de sièges à pourvoir dans les conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants pour être réputés complets

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de réduire le nombre de sièges à pourvoir dans les conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants pour être réputés complets. Cette disposition constitue « *une réponse aux inquiétudes des maires des communes de moins de 500 habitants qui craignent un nombre insuffisant de candidatures lors du prochain renouvellement.* »⁽¹⁾

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions relatives à la composition des conseils municipaux ont été modifiées pour la dernière fois par 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.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La commission des Lois a adopté trois amendements de clarification de votre rapporteur.

(1) Selon les auteurs de l'amendement n° 44 rect. ter à l'origine du présent article, compte rendu de la séance publique du 15 octobre 2019.

● Le présent article a été introduit par l'adoption, en séance publique, d'un amendement de Mme Chantal Deseyne et plusieurs sénateurs du groupe Les Républicains, sous-amendé par le Gouvernement, avec avis favorables de la commission et du Gouvernement.

Il a pour objet de réduire le nombre de sièges à pourvoir au sein des conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants lorsqu'un nombre insuffisant de sièges a été pourvu à la suite d'un deuxième tour de scrutin municipal.

Le nombre des membres du conseil municipal est aujourd'hui fixé à sept dans les communes de moins de 100 habitants et à onze dans les communes comprises entre 100 et 499 habitants ⁽¹⁾.

De nombreuses communes connaissent des difficultés pour pourvoir l'ensemble de ces sièges. Aussi, plutôt que de proposer une baisse des effectifs, afin de ne pas décourager les bonnes volontés dans les communes où elles existent, les auteurs de l'amendement ont préféré proposer, selon leurs propres mots, un « *système dérogatoire plus pragmatique* ». Le Gouvernement considère, en ce sens, que ce dispositif permettra de « *répondre aux difficultés sporadiques qui apparaissent dans certaines communes rurales pour trouver des candidats aux élections municipales.* » ⁽²⁾

Cet article permet pour cela que les conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants soient réputés complets au terme d'un scrutin municipal qui n'aurait pas désigné un nombre suffisant de conseillers municipaux, sans que ce nombre ne puisse être inférieur à 5 conseillers municipaux pour les communes de moins de 100 habitants et inférieur à 7 conseillers municipaux pour les communes de 100 à 499 habitants.

● La commission des Lois a adopté trois amendements de clarification de votre rapporteur.

*

* *

Article 11 octies

(art. L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales)

Facilitation de l'élection du maire et de ses adjoints en cas d'incomplétude du conseil municipal

Supprimé par la Commission

(1) Article L. 2121-2 du CGCT.

(2) Compte rendu précité.

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de faciliter l'élection du maire et de ses adjoints en cas d'incomplétude du conseil municipal.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales a été modifié par l'ordonnance n° 2009-1530 du 10 décembre 2009 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de suppression de cet article, présenté par votre rapporteur.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

Le présent article a été introduit par l'adoption, en séance publique, de deux amendements identiques de M. Éric Kerrouche et les membres du groupe socialiste et républicain et de M. Patrick Chaize et plusieurs de ses collègues, avec avis favorable de la commission et de sagesse du Gouvernement.

● L'article L. 2122-8 du code électoral impose, pour l'élection du maire et de ses adjoints, que le conseil municipal soit complet. Cette règle a d'évidentes vertus : il s'agit notamment d'éviter qu'en cours de mandature, s'il y a lieu de procéder à l'élection d'un nouveau maire, le résultat issu des élections municipales ne soit faussé par les vacances survenues entre-temps.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, si le conseil municipal est incomplet, il est procédé à des élections partielles afin de pourvoir les sièges vacants.

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les suivants de liste sont appelés à remplacer les conseillers municipaux manquants. S'il n'y a plus de suivants sur la liste, il est procédé au renouvellement intégral du conseil municipal.

● Le dispositif adopté par le Sénat entend mettre fin à cette règle de complétude du conseil municipal pour l'élection du maire et de ses adjoints. L'élection pourrait avoir lieu valablement à condition que le conseil ait perdu moins d'un dixième de ses membres, arrondi à l'entier supérieur.

Il s'agit d'introduire une certaine souplesse dans le fonctionnement des communes les plus petites, où démissions ou décès en cours de mandat peuvent affecter la tenue de leurs conseils municipaux.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre Commission a adopté un amendement de suppression de cet article, présenté par votre rapporteur.

Le présent projet de loi comprend en effet déjà deux assouplissements substantiels pour l'élection des maires et de leurs adjoints, en début de mandature (article 11 *septies*) et en fin de mandature (article 11 *nonies*) : il n'est donc pas indispensable de prévoir un assouplissement en cours de mandature, qui pourrait conduire à fausser le résultat des élections municipales.

*

* *

Article 11 nonies

(art. L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales, art. L. 258, L. 224-30, L. 270, L. 360, L. 380, L. 885-32, L. 272-6, L. 428, L. 436 et L. 437 du code électoral et art. L. 122-5 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie)

Assouplissement des conditions obligeant l'organisation d'élections municipales partielles en cas d'incomplétude du conseil municipal

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet d'assouplir les conditions obligeant l'organisation d'élections municipales partielles en cas d'incomplétude du conseil municipal.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales a été modifié par l'ordonnance n° 2009-1530 du 10 décembre 2009 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La commission des Lois a adopté trois amendements de coordination de votre rapporteur.

• Le présent article a été introduit par l'adoption, en séance publique, de cinq amendements identiques de M. Vincent Delahaye et les membres du groupe Union centriste, de M. Franck Menonville, de M. François Patriat, de M. Roland Courteau et les membres du groupe socialiste et républicain, et de M. Daniel Gremillet, avec avis favorables de la commission et du Gouvernement.

L'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales dispose que le conseil municipal doit être complet afin de procéder à l'élection du maire, et ce, à tout moment du déroulé du mandat. Ainsi les communes dans lesquelles le maire n'est plus en mesure d'occuper ses fonctions peuvent être tenues d'organiser des élections municipales partielles très peu de temps avant les élections municipales générales.

Le présent article vise à introduire un assouplissement à ces dispositions en réservant l'obligation d'organiser des élections municipales partielles dans l'année précédant les élections générales afin de procéder à l'élection du maire au seul cas où le conseil municipal aurait perdu plus d'un tiers de ses membres.

● La commission des Lois a adopté trois amendements de coordination de votre rapporteur.

*

* *

TITRE II

LIBERTÉS LOCALES : RENFORCER LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE

Article 12 A

(art. L. 2121-41 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Présentation de l'action de l'État en matière de sécurité devant le conseil municipal

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Issu d'un amendement du groupe Socialiste et Républicain adopté en séance publique par le Sénat après avoir recueilli un avis favorable de la Commission et de sagesse du Gouvernement, le présent article prévoit que les responsables de la police ou de la gendarmerie territorialement compétents présentent devant le conseil municipal l'action de l'État en matière de sécurité et de prévention de la délinquance.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 132-4 du code de la sécurité intérieure modifié par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion du territoire prévoit la mise en place d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles comprenant un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l’initiative de M. Yannick Favennec Becot (Libertés et Territoires), la Commission a adopté un amendement tendant à assouplir le dispositif envisagé, en conditionnant notamment la présentation annuelle devant le conseil municipal à une demande exprimée en ce sens par le maire.

En l’état actuel du droit, les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) régis aux articles D. 132-7 et suivants du code de la sécurité intérieure constituent le cadre privilégié de concertation sur les priorités de la lutte contre l’insécurité et de la prévention de la délinquance à l’échelle de la commune. Présidés par le maire, leur composition est cependant circonscrite aux représentants des exécutifs locaux ou intercommunaux et aux représentants des acteurs publics ⁽¹⁾ et privés ⁽²⁾ engagés dans des missions de sécurité.

Poursuivant l’objectif d’améliorer l’information des élus locaux sur les questions relatives à la sécurité et à la prévention de la délinquance, le présent article prévoit que le chef de la circonscription de sécurité publique présente devant le conseil municipal de chaque commune de sa circonscription l’action menée par les services de l’État ⁽³⁾ en la matière. Cette présentation, qui aurait lieu au moins une fois par an, serait suivie d’un débat. Il s’agit donc d’ouvrir le cadre de la concertation sur ces problématiques à l’ensemble des membres du conseil municipal, eu égard au rôle qu’exerce la commune dans la lutte contre l’insécurité.

La Commission a adopté un amendement de M. Yannick Favennec Becot (Libertés et Territoires) ayant recueilli un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement. Plusieurs modifications sont apportées au dispositif, dans un objectif de souplesse organisationnelle. La présentation devant le conseil municipal aurait lieu à la demande du maire, une fois par an, par le préfet ou ses représentants et non plus par le chef de la circonscription de sécurité publique. Elle ne serait pas suivie d’un débat.

*

* *

(1) Le procureur de la République, le préfet et des représentants des services de l’État désigné par celui-ci.

(2) Des représentants d’associations, établissements ou organismes œuvrant notamment dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l’aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l’action sociale ou des activités économiques, désignés par le président du CLSPD après accord des responsables des organismes dont ils relèvent.

(3) Police ou gendarmerie.

Article 12

(art. L. 123-4, L. 511-2 et L. 511-7 du code de la construction et de l'habitation et art. L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales)

Renforcement des prérogatives de police spéciale du maire en matière de fermeture des établissements recevant du public et des immeubles menaçant ruine

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit, d'une part, la faculté pour le maire ou le préfet de prononcer des astreintes journalières à l'encontre de l'exploitant ou du propriétaire de l'établissement recevant du public qui ne respecte pas l'arrêté de fermeture de celui-ci, et, d'autre part, les conditions de la fermeture d'office de l'établissement par le maire ou le préfet.

Il étend également la mesure d'astreinte journalière déjà applicable aux propriétaires d'immeubles menaçant ruine à usage principal d'habitation à l'ensemble des immeubles menaçant ruine.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation a été modifié par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique qui a rendu automatique la mise en œuvre de l'astreinte financière à laquelle le propriétaire d'un immeuble menaçant ruine à usage principal d'habitation est assujéti en cas de non-exécution des travaux prescrits par le maire.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative des rapporteurs, plusieurs amendements ont été adoptés par la commission des Lois du Sénat tendant à :

– préciser que le montant total de l'astreinte applicable aux établissements recevant du public ne peut dépasser le montant maximal de l'amende pénale encourue qui s'élèverait ainsi à 10 000 euros ;

– prévoir les conditions et les modalités encadrant le prononcé de l'arrêté de fermeture, la fermeture d'office et la fin de l'astreinte en cas d'exécution complète des travaux prescrits ;

– abaisser de 1 000 à 500 euros le montant maximal de l'astreinte applicable aux immeubles menaçant ruine hors usage d'habitation.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cinq amendements rédactionnels à l'initiative du rapporteur.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le maire dispose de pouvoirs de police spéciale à l'encontre des installations à risques, selon qu'il s'agit d'établissements recevant du public (ERP) ou d'édifices menaçant ruine. Ces pouvoirs sont renforcés dès lors que les édifices concernés sont dévolus partiellement ou totalement à l'habitation.

A. LES ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC

Les pouvoirs de police spéciale du maire sont régis aux 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. Les dispositions réglementaires déterminent un ensemble de prescriptions techniques (matériaux de construction, éclairage, évacuation...) que les ERP sont tenus de respecter. Après avis des commissions locales de sécurité, les maires délivrent l'autorisation d'ouverture. À leur demande, des contrôles périodiques ou inopinés sont diligentés afin de vérifier la conformité des ERP aux exigences réglementaires précitées.

En cas d'infraction, l'article L. 123-4 précise que le maire ou le préfet peut mettre en demeure le propriétaire ou l'exploitant de l'ERP de réaliser les travaux de remise aux normes ou de fermer l'établissement. En l'absence de réaction, les autorités compétentes prennent un arrêté ordonnant la fermeture de l'ERP jusqu'à la réalisation complète des travaux prescrits. Le non-respect de l'arrêté est passible d'une peine d'amende de 3 750 euros. En l'état actuel du droit, aucun dispositif d'exécution forcée n'est expressément prévu afin de garantir le respect effectif des arrêtés prononcés, bien que la jurisprudence administrative estime que les polices spéciales n'interdisent pas au maire d'agir sur le fondement de ses pouvoirs de police générale en cas d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent ⁽¹⁾.

Les pouvoirs du maire sont davantage étendus lorsque l'ERP est à usage total ou partiel d'hébergement. En effet, l'article L. 123-3 prévoit que le maire peut, à défaut d'exécution volontaire des travaux prescrits par arrêté et après mise en demeure du propriétaire, procéder d'office aux travaux aux frais de celui-ci ⁽²⁾.

Afin de renforcer l'effectivité du dispositif, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite, « loi ALUR », a instauré un mécanisme financier incitatif tendant à contraindre les propriétaires à exécuter eux-mêmes les travaux prescrits. L'arrêté susmentionné leur impose ⁽³⁾ de

(1) Conseil d'État, *Commune de Badinières*, 10 octobre 2005.

(2) *Le montant du coût des travaux est recouvré par la commune sur le modèle des contributions directes.*

(3) *La loi dite « ELAN » du 23 novembre 2018 a rendu le mécanisme d'astreinte systématique et non plus facultatif.*

s'acquitter du paiement d'une astreinte d'un montant maximal de 1 000 euros par jour de retard. Le montant total des sommes demandées ne peut excéder 50 000 euros, soit le montant de la peine d'amende encourue en cas de non-exécution délibérée des travaux prescrits ⁽¹⁾.

L'astreinte ne s'applique que dans l'hypothèse où des travaux doivent être effectués, et non pour garantir l'effectivité des arrêtés prononçant la fermeture de l'établissement. La modulation de son montant selon l'ampleur des travaux prescrits et les conséquences de leur inexécution permet de prendre en compte l'existence d'éventuelles situations particulières propres à chaque cas d'espèce. En outre, une exonération partielle ou totale du produit de l'astreinte peut être octroyée au redevable si celui-ci parvient à établir sa bonne foi dans la non-exécution de ses obligations. La mise en œuvre de l'astreinte peut également se cumuler à l'exécution d'office des travaux par le maire aux frais du propriétaire.

B. LES IMMEUBLES MENAÇANT RUINE

L'article L. 2213-24 du code général des collectivités territoriales attribue au maire un pouvoir de police spéciale des édifices menaçant ruine régi aux articles L. 511-1 à L. 511-4 du code de la construction et de l'habitation.

Outre les pouvoirs du maire en cas de péril grave et imminent énumérés à l'article L. 511-3 ⁽²⁾, l'article L. 511-2 prévoit des dispositions similaires à celles applicables aux ERP. À l'issue d'une procédure contradictoire, le maire peut ainsi prendre un arrêté de mise en demeure du propriétaire de l'immeuble menaçant ruine de réaliser les travaux nécessaires afin de mettre fin au péril. En cas d'inaction, le maire peut procéder à leur exécution d'office ⁽³⁾ aux frais du propriétaire.

Les immeubles menaçant ruine à usage principal d'habitation font l'objet d'une attention particulière, dans la mesure où les risques encourus par les personnes s'avèrent plus dangereux. Ainsi, le propriétaire récalcitrant est redevable d'une astreinte journalière d'un montant maximal de 1 000 euros par jour de retard, dans la limite de 50 000 euros, soit le montant de la peine d'amende prévue par l'article L. 511-6 ⁽⁴⁾. La mise en œuvre de l'astreinte applicable aux immeubles menaçant ruine à usage d'habitation répond à des conditions semblables à celles relatives aux ERP.

(1) La peine encourue prévoit également un an d'emprisonnement.

(2) Si le rapport de l'expert nommé par la juridiction administrative saisie à cet effet par le maire conclut à l'existence d'un péril grave et imminent, ce dernier ordonne les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité. Dans le cas où ces mesures n'auraient pas été exécutées dans le délai imparti, le maire les fait exécuter d'office. Le cas échéant, le maire agit en lieu et place des propriétaires, pour leur compte et à leurs frais.

(3) Ou la démolition de l'édifice.

(4) La peine encourue prévoit également un an d'emprisonnement.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

Le présent article modifie les articles L. 123-4 et L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation afin de renforcer la pression financière qui s'exerce sur les propriétaires ou exploitants récalcitrants. L'objectif est de garantir l'efficacité des mises en demeure de réaliser les travaux prescrits et, le cas échéant, des arrêtés de fermeture.

A. LES ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC

S'agissant des ERP, deux mesures complémentaires renforcent l'arsenal juridique que contient l'article L. 123-4.

D'une part, le maire pourra prononcer des astreintes journalières d'un montant modulable pouvant atteindre 500 euros à l'encontre de l'exploitant ou du propriétaire qui ne respecte pas l'arrêté de fermeture. Le terme de l'astreinte correspond à la date de fermeture effective de l'ERP. Inspirée des dispositions prévues par l'article L. 123-3 relatif aux ERP à usage d'hébergement ⁽¹⁾, cette mesure d'astreinte prend la forme d'une faculté dont le maire choisit ou non de se saisir.

D'autre part, la fermeture d'office de l'ERP par le maire pourra être exécutée, sous la forme d'une mise sous scellés ou d'une mise en place d'obstacles entravant l'accès du bâtiment ⁽²⁾, aux frais du propriétaire ou de l'exploitant. Le cas échéant, le paiement de ces frais s'ajoute au montant de l'astreinte précitée.

B. LES IMMEUBLES MENAÇANT RUINE

S'agissant des immeubles menaçant ruine, le présent article modifie l'article L. 511-2 afin d'étendre le dispositif d'astreinte journalière actuellement applicable aux seuls immeubles à usage principal d'habitation à l'ensemble des immeubles menaçant ruine, quel que soit leur usage. Cette évolution permettra ainsi de soumettre des bâtiments de bureaux ou des garages aux dispositions prévues à l'article L. 511-2, selon des conditions et modalités identiques à celles relatives aux immeubles à usage principale d'habitation.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative des rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a adopté plusieurs amendements procédant à quelques aménagements, sans remettre en cause l'économie générale des dispositions prévues par le présent article.

(1) Cette mesure répond aux mêmes règles en ce qui concerne la modulation du montant, les délais calendaires, les modalités de recouvrement et la possibilité d'exonération partielle ou totale.

(2) Étude d'impact, p. 90.

Premièrement, dans un objectif de proportionnalité, le montant total de l’astreinte applicable aux ERP est plafonné à hauteur du montant total de l’amende pénale encourue, celui-ci étant par ailleurs porté à 10 000 euros, contre 3 750 euros en l’état actuel de la législation ⁽¹⁾.

Deuxièmement, plusieurs précisions ont été apportées dans le but de clarifier les conditions d’application de l’astreinte. Il est ainsi prévu que l’exploitant ou le propriétaire doit avoir été mis en demeure de réaliser les travaux prescrits avant que ne soit pris l’arrêté de fermeture de l’ERP concerné. De même, la fermeture d’office ne peut intervenir qu’après la constatation de l’inexécution spontanée et l’infructuosité de la mise en demeure du propriétaire ou de l’exploitant. Enfin, dans un souci de cohérence, l’exécution complète des travaux prescrits mettra fin au paiement de l’astreinte.

Troisièmement, la commission des Lois du Sénat s’est prononcée en faveur d’une gradation du montant maximal de l’astreinte journalière relative aux immeubles menaçant ruine, selon qu’il s’agit de bâtiments à usage principal d’habitation ou non. Si le montant de 1 000 euros actuellement applicable aux immeubles à usage principal d’habitation est maintenu, l’astreinte journalière ne pourra excéder 500 euros en ce qui concerne les autres types d’immeubles menaçant ruine.

En outre, un amendement rédactionnel des rapporteurs a été adopté lors de l’examen en séance, après avoir recueilli un avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cinq amendements rédactionnels à l’initiative du rapporteur.

*
* *

Article 13

(art. L. 3331-7 [nouveau], L. 3332-13 et L. 3332-15 du code de la santé publique, art. L. 332-1 et L. 333-1 du code de la sécurité intérieure et art. 95 [abrogé] de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009)

Faculté de transfert de compétences du préfet au maire en matière de fermeture des débits de boisson

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

(1) Cette modification permettra en pratique de prévoir vingt jours d’astreinte à hauteur de 500 euros par jour.

Le présent article prévoit la possibilité, à la demande du maire, de transférer la compétence que détient le préfet en matière de fermeture des débits de boisson et des établissements de vente de boissons alcoolisées à emporter pour des motifs d'ordre public.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

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 attribué au maire le pouvoir de fixer par arrêté une plage horaire comprise entre 20 heures et 8 heures durant laquelle la vente à emporter de boissons alcoolisées sur le territoire de sa commune est interdite.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative des rapporteurs, un amendement a été adopté par la commission des Lois du Sénat tendant, d'une part, à préciser que le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de déléguer ou non la compétence de fermeture administrative, et, d'autre part, à prévoir la transmission obligatoire au préfet des arrêtés de fermeture des débits de boissons pris par les maires, dans un délai de quinze jours. En outre, cet amendement étend le champ du transfert de compétence de fermeture administrative aux établissements diffusant de la musique.

Un amendement de M. Jean-Pierre Grand (Les Républicains) ayant recueilli un avis favorable des rapporteurs a été adopté afin d'intégrer la disposition prévue par l'article 95 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 au sein du code général des collectivités territoriales.

Lors de l'examen en séance, le Sénat a adopté un amendement de M. Philippe Dallier (Les Républicains) ayant recueilli un avis favorable de la Commission et défavorable du Gouvernement qui étend la faculté de transfert de compétence relatif à la fermeture des débits de boissons et des établissements de vente de boissons alcoolisées à emporter aux cas de non-respect de la réglementation et de la législation en vigueur.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté plusieurs amendements identiques présentés par le rapporteur et par M. Sacha Houlié (LaREM) tendant à :

- créer une commission municipale de débits de boissons au sein des communes dans lesquelles le maire exerce par délégation la compétence de fermeture des débits de boissons et des établissements de vente de boissons alcoolisées à emporter ;
- circonscrire la faculté de transférer la compétence au seul motif de troubles à l'ordre public ;

- réduire de quinze à trois jours le délai dans lequel le maire doit transmettre au préfet les décisions prises en matière de fermeture d'établissements ;
- codifier l'article 95 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 au sein du code de la santé publique.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Au-delà de leur pouvoir de police générale visant à prévenir les atteintes à l'ordre public, le préfet et le maire exercent conjointement une compétence en matière de réglementation des débits de boisson et de la vente à emporter de boissons alcoolisées.

Le préfet dispose ainsi de la compétence permettant de prononcer la fermeture administrative d'un débit de boisson, dans les cas énumérés par l'article L. 3332-15 du code de la santé publique :

Motifs de la fermeture administrative selon l'article L. 3332-15	Durée de la fermeture
Infractions aux lois et règlements relatifs aux débits de boissons ⁽¹⁾	Six mois
Troubles à l'ordre, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publics	Deux mois
Commission d'actes délictueux ou criminels au sein de l'établissement	Six mois

Les crimes ou délits consécutifs aux troubles à l'ordre, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publics doivent être en relation avec la fréquentation de l'établissement ou ses conditions d'exploitation.

S'agissant des établissements fixes ou mobiles de vente à emporter de boissons alcoolisées, l'article L. 332-1 du code de la sécurité intérieure énonce que le préfet peut prononcer leur fermeture administrative pour une durée maximale de trois mois dès lors que leur activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics ⁽²⁾.

Sous le contrôle hiérarchique du préfet, le maire délivre les récépissés de déclaration d'ouverture, de mutation ou de translation de débits de boissons, conformément aux articles L. 3332-3 à L. 3332-4-1 du code de la santé publique. Il dispose également de plusieurs pouvoirs de police spéciale, notamment en ce qui concerne certaines autorisations ou dérogations prononcées à titre temporaire ⁽³⁾ telles que les foires, les fêtes, ou les ventes au sein d'établissements

(1) Dans cette hypothèse, la fermeture administrative doit être précédée d'un avertissement.

(2) L'article L. 333-1 prévoit une disposition identique applicable aux établissements diffusant de la musique.

(3) Articles L. 3334-2 et L. 3335-4 du code de la santé publique.

sportifs. En outre, l'article 95 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 l'autorise à déterminer une plage horaire entre 20 heures et 8 heures au cours de laquelle la vente à emporter de boissons alcoolisées sur le territoire de sa commune est interdite.

Cependant, l'absence de pouvoir propre ⁽¹⁾ dévolu au maire en matière de fermeture administrative des débits de boissons et des établissements de vente à emporter de boissons alcoolisées souligne la prééminence du préfet dans l'exercice de cette compétence.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

Le présent article prévoit la possibilité de déléguer au maire, à sa demande et au vu des circonstances locales, le pouvoir de fermeture administrative des débits de boissons et des établissements de vente à emporter de boissons alcoolisées. Cette disposition concrétise la proposition n° 40 formulée par nos collègues Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue dans le cadre du rapport intitulé « *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale* » remis au Gouvernement en septembre 2018.

L'objectif poursuivi est de donner aux maires les moyens nécessaires à l'exercice de leur mission de prévention des atteintes à l'ordre public sur le territoire de la commune. Dans son avis sur le projet de loi rendu le 15 juillet 2019, le Conseil d'État observe qu'il s'agit d'une mesure « *cohérente avec les prérogatives exercées par le maire en matière d'autorisation d'ouverture des débits de boissons [qui] lui confère des moyens d'intervention adaptés et proportionnés aux enjeux concrets auxquels les élus locaux sont confrontés* ».

Le pouvoir de fermeture administrative ainsi attribué au maire ne s'appliquerait qu'aux deux cas suivants :

– à l'encontre des débits de boissons en raison de motifs d'ordre public, conformément à l'article L. 3332-15 du code de la santé publique ;

– à l'encontre d'établissements de vente à emporter de boissons alcoolisées dont l'activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics, selon l'article L. 332-1 du code de la sécurité intérieure.

La délégation facultative de cette compétence au bénéfice du maire s'effectuerait par arrêté préfectoral ⁽²⁾. Détenteur de ce pouvoir de police, le maire l'exercerait au nom et pour le compte de l'État. En cas de faute, c'est donc la responsabilité de l'État qui serait engagée, et non celle de la commune. Parallèlement, le préfet aurait vocation à exercer un contrôle sur l'action menée par le maire en la matière et pourrait donc se substituer à lui en cas de carence, ce

(1) Au-delà de ses prérogatives relevant de son pouvoir de police générale.

(2) Il peut être mis fin à la délégation à tout moment, à la demande du maire ou du préfet.

qui sauvegarde de manière effective la possibilité d'ordonner la fermeture administrative d'un débit de boisson ou d'un établissement de vente à emporter de boissons alcoolisées selon les conditions prévues par les articles L. 3332-15 et L. 332-1 susmentionnés.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Plusieurs amendements ont été adoptés lors de l'examen en Commission et en séance publique dans le but d'étendre le champ et de préciser les modalités d'application du présent article.

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement des rapporteurs tendant à détailler les conditions d'application du dispositif. Dans cette optique, il est prévu que le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de décider ou non de déléguer la compétence de fermeture administrative au vu des circonstances locales. Afin de renforcer l'information et le contrôle de l'État sur l'action menée par le maire, celui-ci sera tenu de transmettre à l'autorité préfectorale les arrêtés de fermeture dans un délai de quinze jours à compter de leur signature. Enfin, le périmètre du transfert de compétence est élargi aux établissements diffusant de la musique dans l'hypothèse où leur activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics, conformément à l'article L. 333-1 du code de la sécurité intérieure.

Dans un objectif de lisibilité du droit applicable, un amendement de M. Jean-Pierre Grand a également été adopté par la commission des Lois du Sénat. Il vise à codifier au sein du code général des collectivités territoriales l'article 95 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 au titre duquel les maires peuvent interdire la vente à emporter de boissons alcoolisées sur le territoire de leur commune entre 20 heures et 8 heures.

Lors de l'examen en séance, le Sénat a adopté un amendement de M. Philippe Dallier afin d'élargir le champ du transfert de compétence aux cas d'infractions aux lois et règlements relatifs aux débits de boissons⁽¹⁾. Cet amendement a recueilli un avis favorable de la commission des Lois. Cependant, le Gouvernement a fait part de son opposition à cette extension, au motif qu'elle s'écarterait de la justification initiale du transfert de compétence fondée sur la seule prévention des troubles à l'ordre public qui constitue le fondement des pouvoirs de police administrative dévolus aux maires.

(1) Il s'agit du premier motif de fermeture administrative prévu par l'article L. 3332-15 du code de la santé publique.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION

À l'initiative du rapporteur et de M. Sacha Houlié (LaREM), la Commission a adopté plusieurs amendements afin de mieux encadrer la faculté de délégation de compétence.

Premièrement, une commission municipale de débits de boissons est créée dans les communes dans lesquelles le maire exerce les prérogatives de fermeture d'établissements que le préfet lui a déléguées. Présidée par le maire, cette commission comprendra des représentants de la commune, le préfet ou son représentant, le procureur de la République, des représentants de la police ou de la gendarmerie nationales ainsi que des représentants des organisations professionnelles représentatives des cafetiers. Elle sera chargée, sur la base d'éléments objectifs, de proposer à titre consultatif des avis motivés à l'autorité municipale dans le but de garantir une concertation utile à la prise de décision du maire.

Deuxièmement, la possibilité introduite au Sénat de transférer au maire le pouvoir de fermer un débit de boissons pour d'autres motifs que celui reposant sur l'existence d'un trouble à l'ordre public est supprimée. Les autres situations nécessitant une mesure administrative doivent rester de la compétence exclusive du préfet. En effet, une fermeture administrative à la suite d'une infraction aux lois et règlements relatifs à ces établissements⁽¹⁾ se révèle éloignée des missions traditionnelles du maire et pourrait ainsi l'exposer à des difficultés pratiques et à des risques contentieux importants. Il convient que les mesures prises pour ces motifs continuent de relever de la compétence de l'État au niveau départemental ou du ministre de l'intérieur.

Troisièmement, cet amendement réduit à trois jours le délai dans lequel le maire doit transmettre au préfet les décisions prises en matière de fermeture d'établissements. Le délai de quinze jours introduit au Sénat apparaît trop long compte tenu de la durée maximale de fermeture de deux mois. Il est essentiel que le préfet ait rapidement connaissance de ces décisions, afin qu'il puisse exercer son pouvoir hiérarchique et, le cas échéant, réformer, abroger ou retirer la décision prise par le maire au nom de l'État.

Dernièrement, les dispositions de 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 sont codifiées au sein du code de la santé publique. Cet emplacement est plus opportun que le code général des collectivités territoriales dès lors que l'ensemble des dispositions relatives à la vente de boissons alcoolisées sont prévues par le code de la santé publique.

*

* *

(1) Telles que des infractions au droit du travail ou la vente d'alcool à un mineur.

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article autorise les maires et présidents d'EPCI à mettre en demeure les personnes ayant commis une infraction au code de l'urbanisme de régulariser leur situation grâce à la réalisation de travaux de mise en conformité ou par la sollicitation d'une autorisation d'urbanisme. Cette mise en demeure peut être assortie d'une astreinte journalière.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

L'article 80 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, dite « loi ELAN », a modifié l'article L. 610-1 du code de l'urbanisme en précisant que les bénéficiaires d'une autorisation définitive relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol ne sont pas soumis aux sanctions applicables en cas d'infraction aux obligations légales en matière d'urbanisme.

➤ Modifications apportées par le Sénat

À l'initiative des rapporteurs, plusieurs amendements ont été adoptés par la commission des Lois du Sénat tendant principalement à :

- augmenter de 250 à 500 euros le montant maximal de l'astreinte journalière susceptible d'être prononcée, dans la limite totale de 25 000 euros ;
- obliger l'autorité compétente à moduler le montant de l'astreinte selon l'ampleur des mesures prescrites et les conséquences éventuelles de leur non-exécution ;
- mettre en place une procédure complémentaire de consignation de sommes à hauteur du coût des travaux à réaliser.

➤ Modifications apportées par la Commission

Outre deux amendements rédactionnels, la Commission a adopté deux amendements identiques présentés par le rapporteur et M. Sacha Houlié (LaREM) tendant à assurer une coordination avec le droit existant.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les communes et les EPCI exercent un rôle essentiel en matière d'urbanisme. L'article L. 422-1 du code de l'urbanisme précise que le maire est

l'autorité compétente, au nom de la commune, pour délivrer les autorisations préalables à la construction, à l'aménagement et à la démolition dès lors que la commune s'est dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale⁽¹⁾. L'article L. 422-3 prévoit que cette compétence peut être déléguée à l'EPCI dont la commune est membre. Les communes assurent également la prise en charge de missions de planification territoriale, notamment dans le cadre de l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT), et la conduite d'opérations d'aménagement.

Le contrôle et la sanction des infractions aux obligations légales et réglementaires en matière d'urbanisme dépendent exclusivement de la procédure pénale. Protégé par les articles II et XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, le droit de propriété relève de la compétence du juge judiciaire, gardien des libertés individuelles selon l'article 66 de la Constitution.

En matière d'urbanisme, près de 1 800 condamnations pénales sont prononcées chaque année⁽²⁾ par l'autorité judiciaire, 75 % étant relatives au non-respect des diverses autorisations administratives prévues par le code de l'urbanisme dont les livres IV et VI déterminent le régime des sanctions applicables⁽³⁾.

La circulaire du 3 septembre 2014 rappelle les missions prises en charge par les services de l'État afin de contrôler la mise en œuvre de la police de l'urbanisme par les collectivités territoriales et les EPCI. L'intensification de la coordination entre les services préfectoraux et le ministère public doit permettre de lutter plus efficacement contre les constructions illégales, notamment dans certaines zones littorales et touristiques.

En l'état actuel du droit de l'urbanisme, le constat d'un manque de moyens offerts aux maires ou présidents d'EPCI pour garantir de manière effective le respect des décisions administratives souligne la nécessité de mettre en place de nouveaux outils utiles aux actions menées par les autorités locales compétentes en la matière.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

Sur le modèle de l'article 12 du projet de loi, le présent article vise à rendre effective l'application du droit de l'urbanisme à l'échelle communale et intercommunale en créant un nouveau moyen d'action dont pourront se saisir les maires ou présidents d'EPCI, indépendamment des poursuites pénales susceptibles d'être diligentées.

(1) Dans les autres communes, le préfet, ou le maire, au nom de l'État, exerce cette compétence.

(2) Étude d'impact, p. 98.

(3) Titre VIII du livre IV (articles L. 480-1 à L. 480-12) et Titre I^{er} du livre VI (articles L. 610-1 à L. 610-4).

Lorsqu'un procès-verbal constate une infraction aux obligations fixées par le code de l'urbanisme, le maire ou le président d'EPCI pourra mettre en demeure la personne responsable de réaliser les travaux de mise en conformité requis, ou de déposer une demande d'autorisation ⁽¹⁾ afin de procéder à la régularisation de la situation. Cette mise en demeure pourra être assortie d'une astreinte journalière dont le montant maximal s'élève à 200 euros, à compter de la date de notification de l'arrêté jusqu'à la réalisation complète des travaux de mise en conformité ou de l'accomplissement des formalités de régularisation ⁽²⁾. L'autorité compétente pourra décider d'exonérer partiellement ou totalement le redevable du paiement de l'astreinte dès lors que l'inexécution des mesures prescrites n'est pas de son fait.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État estime que cette nouvelle mesure permet aux maires ou présidents d'EPCI de réagir rapidement aux infractions constatées en matière d'urbanisme, en disposant d'un levier d'action efficace dont ils peuvent décider ou non de se saisir.

Le Conseil d'État estime que ce dispositif respecte les exigences conventionnelles et constitutionnelles eu égard au motif d'intérêt général poursuivi ainsi qu'au caractère proportionné de la mesure, celle-ci étant strictement limitée à ce qui est nécessaire pour assurer le respect des dispositions légales et réglementaires.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative des rapporteurs, la commission des Lois a adopté plusieurs amendements visant, d'une part, à conforter la mesure prévue par le présent article et, d'autre part, à instaurer un dispositif complémentaire de consignation.

Premièrement, à l'instar de ce que prévoit l'article 12 en matière d'astreinte applicable aux établissements à risques, le montant maximal de l'astreinte journalière a été porté à 500 euros ⁽³⁾. Les sommes demandées ne peuvent excéder 25 000 euros ⁽⁴⁾ au total, ce qui permet de garantir le caractère dissuasif et proportionné de ce mécanisme au demeurant facultatif.

Des précisions ont été apportées afin d'introduire l'obligation de modulation du montant de l'astreinte selon l'ampleur des mesures prescrites et les conséquences éventuelles de leur inexécution. La mise en demeure prononcée par le maire ou le président de l'EPCI peut également prévoir la suspension des travaux pour lesquels une infraction a été constatée par un procès-verbal.

(1) Ou une déclaration préalable.

(2) Le produit est versé au bénéfice de la commune ou de l'EPCI compétent.

(3) Cette modification résulte de deux amendements identiques adoptés par la commission des Lois à l'initiative des rapporteurs et du sénateur Éric Kerrouche (Socialiste et Républicain).

(4) Soit cinquante jours d'astreinte à hauteur de 500 euros par jour.

Deuxièmement, sur le modèle de l'article 171-8 du code de l'environnement, la commission des Lois a ouvert la possibilité aux maires et présidents d'EPCI de contraindre les personnes à consigner une somme d'un montant équivalant au coût prévisionnel des travaux à réaliser. La somme ainsi consignée sera progressivement restituée dès lors que les mesures prescrites auront été exécutées. L'objectif est de contraindre financièrement les intéressés à procéder à la réalisation rapide des opérations de mise en conformité requises dans le cadre de leur mise en demeure, lorsque celle-ci est restée sans effet dans les délais impartis.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION

À l'initiative du rapporteur et de M. Sacha Houlié (LaREM), la Commission a adopté deux amendements identiques afin d'assurer la coordination du dispositif proposé avec l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme. Celui-ci ouvre la possibilité pour les maires de prendre, au nom de l'Etat, une mesure conservatoire sous la forme d'un arrêté interruptif de travaux (AIT) en cas de méconnaissance des prescriptions d'une autorisation déjà délivrée.

Le mécanisme prévu par l'alinéa 8 du présent article est donc supprimé, en raison de son caractère redondant avec l'article L. 480-2 précité.

En outre, la Commission a adopté deux amendements du rapporteur de nature rédactionnelle.

*
* *

Article 14 bis

(art. L. 332-6 et L. 331-15 du code de l'urbanisme)

Cession de terrains à titre gratuit en faveur des communes

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat lors de l'examen en séance publique à l'initiative d'un amendement du groupe Union Centriste ayant recueilli un avis de sagesse de la Commission et du Gouvernement, le présent article prévoit que les communes bénéficient de cessions de terrains à titre gratuit par les bénéficiaires d'autorisations de construire afin de réaliser des travaux dans le cadre d'opérations d'aménagement.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 28 de la loi n° 2010-1658 de finances rectificative pour 2010 a créé à l'article L. 331-14 du code de l'urbanisme une taxe d'aménagement en vue notamment de financer des opérations d'aménagement diligentées par les communes et les EPCI.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de M. Sacha Houlié (LaREM), la Commission a supprimé cet article.

Par sa décision n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution les dispositions du 2° de l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme qui prévoyait que les communes pouvaient contraindre les bénéficiaires d'autorisations relatives à la construction de nouveaux bâtiments ou de nouvelles surfaces à céder gratuitement à la commune une partie de leurs terrains ⁽¹⁾. Prévue par l'article 72 de la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 dite « *d'orientation foncière* », cette disposition permettait aux communes ou aux EPCI qui délivrent des permis de construire de bénéficier d'espaces nécessaires à la réalisation de travaux d'aménagement, dans le but, par exemple, de construire des équipements publics.

La censure prononcée par le Conseil constitutionnel se fonde sur l'incompétence négative du législateur qui n'a pas défini les usages publics auxquels doivent être affectés les terrains ainsi cédés, ce qui porte donc atteinte au droit de propriété tel que garanti par l'article XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Les modalités d'application de l'article L. 332-6-1 étaient fixées au niveau réglementaire. Abrogé par le décret n° 2012-87 du 25 janvier 2012 ⁽²⁾ relatif aux exonérations de la taxe d'aménagement, l'article R. 332-15 énonçait que la cession de terrains à titre gratuit ne pouvait seulement s'effectuer qu'en vue de l'élargissement, du redressement ou de la création de voies publiques.

Afin de pallier l'abrogation des dispositions prévues par le 2° de l'article L. 332-6-1, le législateur a mis en place ⁽³⁾ une taxe d'aménagement au bénéfice des communes et des EPCI, dans le but de contribuer au financement d'opérations de travaux.

Le présent article a été adopté par le Sénat à l'initiative d'un amendement du groupe Union Centriste, qui a recueilli un avis de sagesse de la Commission et du Gouvernement. Il rétablit la disposition censurée par la décision n° 2010-33

(1) Dans la limite de 10 % de la superficie du terrain.

(2) L'abrogation de cette disposition réglementaire est la conséquence de l'inconstitutionnalité de la disposition législative dont elle précisait l'application.

(3) Article 28 de la loi de finances rectificative n° 2010-1658 du 28 décembre 2010.

QPC précitée, en précisant que les terrains susceptibles d’être cédés gratuitement à l’autorité compétente seront affectés à l’élargissement, au redressement ou à la création de voies publiques⁽¹⁾. Selon les signataires de l’amendement, le rétablissement de la cession de terrains à titre gratuit en faveur de la commune constitue un moyen utile et efficace afin de réaliser des opérations d’aménagement au bénéfice de la collectivité.

Le Gouvernement a cependant rappelé lors des débats en séance publique l’existence de la taxe d’aménagement qui permet déjà aux communes et aux EPCI de disposer de moyens financiers en vue de la réalisation de travaux de voirie. En outre, il a évoqué la subsistance d’un risque constitutionnel induit par cette disposition susceptible de porter une atteinte excessive au droit de propriété, tout en craignant d’éventuels « effets de bords » difficiles à appréhender à ce stade.

La Commission a adopté un amendement de M. Sacha Houlié (LaREM) ayant recueilli un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement tendant à supprimer cet article.

*
* *

Article 14 ter

(art. L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales)

Extension des pouvoirs du maire en matière d’exécution forcée des travaux d’élagage sur les abords des voiries relevant de sa compétence

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat lors de l’examen du texte en séance publique à l’initiative du groupe Union Centriste, avec un avis favorable de la Commission et du Gouvernement, le présent article étend les pouvoirs de police du maire en matière d’élagage à l’ensemble des voies sur lesquelles il exerce la police de la circulation.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Créé par l’article 78 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d’amélioration de la qualité du droit, l’article L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales précise que le maire peut procéder à l’exécution forcée des travaux d’élagage destinés 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.

(1) Cette rédaction reprend ainsi la formulation retenue à l’article R. 332-15 du code de l’urbanisme abrogé par le décret n° 2012-87 du 25 janvier 2012.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification.

Issu d'un amendement du groupe Union Centriste adopté en séance publique par le Sénat, le présent article vise à étendre le pouvoir du maire de procéder à l'exécution forcée de travaux d'élagage⁽¹⁾ à l'ensemble des voies de circulation situées sur le territoire de sa commune et sur lesquelles il détient un pouvoir de police de la circulation conformément à l'article L. 2213-1. En l'état actuel du droit, l'article L. 2212-2-2 circonscrit la compétence du maire en matière de travaux aux abords des voiries aux seules voies communales, et non aux autres voies de circulation pourtant situées sur le territoire de sa commune, telles que les voies départementales.

L'extension de la compétence du maire prévue par le présent article répond à un double objectif de simplification des règles applicables et d'efficacité des pouvoirs de police exercés par le maire.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 14 quater
(art. L. 341-4 du code forestier)

Information du maire en matière de défrichement de terrains situés sur le territoire de sa commune

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat lors de l'examen du texte en séance publique à l'initiative d'un amendement du groupe Union Centriste ayant recueilli un avis favorable de la Commission et de sagesse du Gouvernement, le présent article prévoit que les services préfectoraux informent le maire de la commune des demandes d'autorisation de défrichement qui leur ont été transmises.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a supprimé cet article.

(1) À l'issue de l'échec de la mise en demeure du propriétaire des haies.

L'article L. 341-1 du code forestier définit le défrichement comme toute opération volontaire ayant pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière. L'article L. 341-3 précise que le défrichement est soumis à une autorisation préalable accordée par le préfet. Les modalités d'application du dispositif sont prévues à l'article R. 341-1 et suivants.

Dans une réponse publiée le 22 février 2018 à une question posée par la sénatrice Nathalie Delattre (Rassemblement Démocratique et Social Européen), le Gouvernement a précisé que l'information des communes sur les opérations de défrichement pour lesquelles les services de l'État sont sollicités est réalisée par le biais de procédures de consultation publique organisées avant la prise de décision du préfet lorsque les projets dépassent 0,5 hectare et que l'autorité environnementale exige une étude d'impact sur l'environnement. Dans ce cadre, l'avis de consultation est publié par voie d'affichage sur les lieux du projet et dans les mairies des communes concernées.

L'article L. 341-4 prévoit que le bénéficiaire de l'autorisation de défrichement est tenu d'afficher celle-ci sur le terrain affecté par l'opération au moins quinze jours avant le défrichement. L'affichage est maintenu à la mairie pendant deux mois et sur le terrain pendant toute la durée des opérations.

Le présent article, issu d'un amendement présenté au nom du groupe Union Centriste adopté par le Sénat en séance publique, complète l'article L. 341-4 dans le but de garantir l'information du maire par les services de l'État de toute demande d'autorisation de défrichement formulée par l'un de ses administrés. Si la Commission a prononcé un avis favorable à cet amendement, le Gouvernement a opté pour un avis de « sagesse défavorable »⁽¹⁾, eu égard au risque d'alourdissement qu'une telle évolution ferait peser sur la procédure d'autorisation préalable.

La Commission a adopté un amendement du rapporteur tendant à supprimer cet article.

*

* *

(1) Sénat, compte rendu intégral des débats, séance du 16 octobre 2019.

Article 14 quinquies

(art. L. 2213-22 du code général des collectivités territoriales)

Interdiction de louer des immeubles susceptibles de faire l'objet d'une déclaration d'insalubrité

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par la Commission à l'initiative de M. François Pupponi (Libertés et Territoires), le présent article prévoit que le maire peut prendre un arrêté d'interdiction de louer à l'encontre de propriétaires d'immeubles indignes, insalubres ou dangereux.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 198 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement, et du numérique habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance dans un délai de dix-huit mois toute mesure destinée à améliorer et renforcer la lutte contre l'habitat indigne.

En vertu de l'article 198 de la loi dite « ELAN », le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans un délai de dix-huit mois à compter du 23 novembre 2018, toute mesure relevant du domaine de la loi destinée à améliorer et renforcer la lutte contre l'habitat indigne. L'objectif est, d'une part, d'harmoniser et simplifier les polices administratives ainsi que prendre les mesures de coordination et de mise en cohérence nécessaires pour favoriser la mise en œuvre effective des mesures prescrites par l'autorité administrative. Il est, d'autre part, de répondre plus efficacement à l'urgence, en précisant les pouvoirs dévolus au maire dans le cadre de ses pouvoirs de police générale en matière de visite des logements et de recouvrement des dépenses engagées pour traiter les situations d'urgence ⁽¹⁾.

Dans leur rapport d'information sur l'application de la loi « ELAN » publié le 26 juin 2019, MM. Thibault Bazin et Richard Lioger indiquent que les consultations relatives à l'élaboration de l'ordonnance sont en cours, la date limite d'habilitation étant fixée au 23 mai 2020.

À l'initiative de M. François Pupponi (Libertés et Territoires), le présent article est issu d'un amendement adopté par la Commission ayant recueilli un avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement ⁽²⁾ afin d'autoriser le maire à

(1) *Et articulant cette police générale avec les polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne.*

(2) *Selon le compte-rendu de la seconde réunion de la Commission du 7 novembre 2019, le ministre a toutefois indiqué « qu'il voterait l'amendement s'il était député ».*

prendre, à titre conservatoire, un arrêté d'interdiction de louer à l'encontre de propriétaires de logements indignes, insalubres ou dangereux.

Seraient concernés les immeubles, locaux ou installations à usage d'habitation susceptibles de faire l'objet d'une déclaration d'insalubrité, d'une mise en demeure, d'une injonction ⁽¹⁾, d'un arrêté de péril ⁽²⁾ ou qui constituent des logements indignes ⁽³⁾. À l'issue d'un délai de trente jours, la méconnaissance de l'arrêté d'interdiction entraîne l'application d'une astreinte d'un montant maximal de 200 euros par jour de retard. Le relogement des personnes locataires incombe au propriétaire défaillant à compter de la date de la publication de l'arrêté d'interdiction, jusqu'à ce qu'une solution de relogement pérenne leur soit proposée.

*
* *

Article 15

(art. L. 2212-2-1, L. 2131-2 et L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales)

Pouvoir du maire de prononcer des amendes administratives en matière de protection du domaine public

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article octroie au maire un pouvoir de prononcer des amendes administratives en cas de manquements à un arrêté de police relatif à la protection du domaine public susceptibles de faire courir un risque pour la sécurité des personnes.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 9 de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement a modifié l'article L. 541-3 du code de l'environnement en réduisant de quinze à dix jours le délai pendant lequel le détenteur ou producteur de déchets peut présenter ses observations à l'autorité compétente qui l'a avisé des faits lui étant reprochés.

(1) *Prise en application des articles L. 1331-22 à L. 1331-30 et L. 1334-1 à L. 1334-17 du code de la santé publique.*

(2) *Sur le fondement de l'article L. 511-1 du code de la construction et de l'habitation.*

(3) *Au sens de l'article 84 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.*

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative des rapporteurs, plusieurs amendements ont été adoptés par la commission des Lois tendant à rendre alternatif l'engagement de poursuites administratives ou pénales, supprimer le caractère répétitif ou continu des manquements incriminés, permettre au maire de moduler le montant de l'amende selon la personnalité et la situation de l'auteur des faits et préciser que la procédure encadrant le prononcé de l'amende revêt un caractère écrit.

Lors de l'examen en séance publique, le Sénat a adopté un amendement du groupe Socialiste et Républicain ayant recueilli un avis favorable de la Commission et du Gouvernement tendant à exclure explicitement les personnes sans domicile fixe du champ d'application du présent article.

Le Sénat a adopté un amendement du groupe La République En Marche ayant recueilli un avis favorable de la Commission et défavorable du Gouvernement qui précise que l'occupation de la voie ou du domaine public incriminée ne vise que les motifs commerciaux.

Après avoir recueilli un avis favorable de la Commission et défavorable du Gouvernement, un amendement du groupe Union Centriste a également été adopté qui réduit de quinze à dix jours les délais de communication des observations et de mise en demeure.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements identiques du rapporteur et de M. Sacha Houlié (LaREM) tendant à rétablir les dispositions initiales du présent article tout en maintenant l'exclusion des personnes sans domicile fixe du champ d'application de celui-ci.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE DU MAIRE AUX FINS DE PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC

L'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que la police municipale assure le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Il découle de cette disposition un ensemble de prérogatives dont peut se saisir le maire au titre de son pouvoir de police général ou spécial afin de garantir la sécurité et l'accessibilité de la voie et du domaine public.

À la suite de la jurisprudence administrative⁽¹⁾, le législateur a progressivement précisé et étendu les pouvoirs de police du maire dans le but de prévenir les incivilités susceptibles de porter atteinte au domaine public. Dans cette perspective, le code général des collectivités territoriales énonce les règles

(1) Conseil d'État, 23 octobre 1998, *Prébot*.

applicables à l'élagage ou à l'entretien d'arbres, à la gestion des déchets et à l'occupation du domaine public.

L'article L. 2212-2-2 précise que le maire peut procéder à l'exécution forcée des travaux d'élagage destinés à mettre fin à l'avance des plantations privées sur l'emprise des voies communales pour garantir la sûreté et la commodité du passage. L'article L. 2224-16 confère au maire des pouvoirs de police spéciale en matière environnementale, lui permettant notamment de réglementer la collecte des déchets ménagers. Le maire est également compétent⁽¹⁾ pour délivrer des autorisations d'occupation du domaine public routier conformément à l'article L. 2213-6 et peut en conséquence réglementer les conditions d'utilisation de celui-ci ainsi que prévoir les conditions dans lesquelles ces autorisations pourront être délivrées.

B. LES SANCTIONS APPLICABLES EN CAS D'INFRACTION

Le non-respect des règles définies par l'autorité municipale relève essentiellement d'un régime de sanction pénale. La violation des interdictions ou les manquements aux obligations édictées par les arrêtés de police constituent des infractions contraventionnelles punies par des peines d'amendes conformément à l'article R. 610-5 du code pénal.

Des sanctions pénales spécifiques peuvent également s'appliquer selon la nature de l'infraction commise. À titre d'exemple, il peut ainsi s'agir des empiètements ou occupations du domaine public routier sanctionnés sur le fondement de l'article R. 116-2 du code de la voirie routière, ou du fait d'embarrasser la voie publique en y déposant des objets ou matériaux entravant la circulation selon l'article R. 644-2 du code pénal.

Parallèlement à la répression pénale, des pouvoirs de sanction ont été peu à peu reconnus aux autorités administratives, dans les limites fixées par la jurisprudence constitutionnelle⁽²⁾. Plusieurs pouvoirs de sanction administrative ont été attribués à des autorités locales, à l'image de la compétence reconnue au maire d'infliger une amende administrative d'un montant maximal de 150 000 euros en cas de méconnaissance de la législation relative à l'élimination des déchets⁽³⁾ ou du pouvoir susceptible d'être exercé par la collectivité territoriale compétente de prononcer une amende administrative en cas d'occupation du domaine public fluvial⁽⁴⁾.

(1) *La jurisprudence administrative considère que le maire exerce seul cette compétence : Conseil d'État, 26 mai 2004, Commune de Cap-d'Ail et Conseil d'État, 18 novembre 2015, SCI Les II C et autres.*

(2) *Conseil constitutionnel, décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989.*

(3) *Article L. 541-3 du code de l'environnement.*

(4) *Prévue par l'article L. 2125-8 du code général de la propriété des personnes publiques, cette disposition a été déclarée conforme à la Constitution par la décision n° 2013-341 QPC rendue par le Conseil constitutionnel le 27 septembre 2013.*

Ces pouvoirs de sanction administrative demeurent peu nombreux en l'état du droit, alors même que la procédure pénale paraît peu adaptée à la répression effective des manquements aux obligations prévues par les arrêtés de police du maire. La longueur et les incertitudes de la procédure fragilisent la portée dissuasive des sanctions encourues, tandis que la multiplication d'incivilités peut entraîner des risques au regard de la sécurité des personnes sur la voie et le domaine public. Les moyens d'action dont dispose le maire présentent donc une certaine limite, dans la mesure où ils s'inscrivent nécessairement dans une logique préventive qui constitue le fondement de son pouvoir de police administrative.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

Le présent article autorise les maires à prononcer des amendes administratives d'un montant maximal de 500 euros afin de sanctionner les manquements répétitifs ou continus à certains arrêtés de police, dès lors que l'infraction constatée présente un risque pour la sécurité des personnes. Cette mesure vise à garantir l'effectivité des arrêtés de police du maire, dans le cadre de son pouvoir de police générale tiré de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales.

Le champ d'application de ce pouvoir d'amende est circonscrit à l'élagage et à l'entretien des arbres et des haies donnant sur la voie ou le domaine public, à l'occupation irrégulière ⁽¹⁾ et au blocage ou à l'entrave de la voie ou du domaine public, en y installant ou en y laissant sans nécessité ou autorisation tout matériel ou objet ⁽²⁾.

La procédure applicable répond à un encadrement très strict afin de garantir le respect du principe du contradictoire inhérent aux droits de la défense. La personne est ainsi informée des faits qui lui sont reprochés, des sanctions encourues et des mesures à mettre en œuvre afin de faire cesser les manquements constatés dans un procès-verbal établi par un officier de police judiciaire ⁽³⁾, un agent de police judiciaire ⁽⁴⁾ ou un agent de police judiciaire adjoint. L'intéressé dispose de quinze jours pour présenter ses observations.

À l'issue de ce délai, dans le cas où les mesures prescrites n'ont pas été appliquées, le contrevenant est mis en demeure de se conformer à la réglementation dans un nouveau délai de quinze jours. Si les manquements constatés subsistent, le maire peut alors lui infliger une amende administrative, dont le montant est obligatoirement modulé selon la gravité des faits reprochés, dans la limite du plafond de 500 euros susmentionné. Le maire doit le cas échéant

(1) *C'est-à-dire sans droit ni titre, lorsque cette occupation s'apparente à un usage privatif du domaine public excédant le droit d'usage appartenant à tous.*

(2) *Ou en y déversant toute substance.*

(3) *Potentiellement le maire de la commune.*

(4) *Les agents de la police municipale appartiennent à cette catégorie selon l'article 21 du code de procédure pénale.*

lui indiquer les motifs de sa décision, les délais et les voies de recours dont il dispose s'il entend contester la décision devant la juridiction administrative ⁽¹⁾.

L'action du maire est prescrite dans un délai d'un an à compter du jour où le manquement a été commis. La sanction administrative peut se cumuler avec les sanctions pénales prévues à l'article R 610-5 du code pénal ⁽²⁾.

Cette nouvelle mesure, que le maire peut décider ou non de mettre en œuvre, doit faciliter une action rapide et dissuasive contre les manquements à la réglementation applicable au domaine public. L'exigence d'un risque pour la sécurité des personnes et du caractère continu ou répétitif des manquements constatés relèvent pleinement du champ d'intervention du maire au titre de ses pouvoirs de police administrative qui ont précisément pour but de prévenir et de faire cesser les troubles à l'ordre public.

L'existence d'une procédure contradictoire souligne la nécessité d'un dialogue entre la personne mise en cause et l'autorité administrative, afin que la première se conforme aux prescriptions des arrêtés de police édictés par la seconde. L'obligation de moduler le montant de l'amende en fonction de la nature des faits reprochés favorise également une meilleure prise en compte de la diversité des cas d'espèce, à l'inverse des dispositifs d'amendes administratives forfaitaires ⁽³⁾.

En outre, le recouvrement des sommes tirées de l'amende prononcée s'effectue au profit de la commune, contrairement aux amendes pénales visant à réprimer les infractions en la matière ⁽⁴⁾.

Dans son avis rendu sur le projet de loi, le Conseil d'État constate « *que le pouvoir de sanction donné aux maires [...] dans les cas précis qu'il prévoit, alors que montent les incivilités face auxquelles ces élus se trouvent parfois désarmés, leur est conféré dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leur mission de police administrative générale [ce qui] contribue à renforcer leur autorité dans l'exercice de cette mission et à en assurer l'effectivité* ».

L'étude d'impact précise que ce nouveau pouvoir d'amende administrative attribué au maire respecte les stipulations de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales

(1) Le recours formé contre la décision prononçant l'amende est un recours de pleine juridiction devant le tribunal administratif.

(2) Le cumul s'opère dans les limites fixées par la jurisprudence constitutionnelle. Dans sa décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, le Conseil constitutionnel estime que le montant global des sanctions prononcées ne peut excéder le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues en vertu du principe de proportionnalité des peines.

(3) Par exemple, l'article L. 581-26 du code de l'environnement prévoit une amende administrative forfaitaire de 1 500 euros prononcée par l'autorité préfectorale à l'encontre des personnes ayant apposé ou fait apposer irrégulièrement des dispositifs publicitaires.

(4) En matière pénale, le montant des amendes encourues est compris entre 750 et 1 500 euros.

(CEDH), conformément à l'interprétation jurisprudentielle du Conseil d'État⁽¹⁾. Par ailleurs, ces mesures n'ont pas pour vocation de se substituer aux autres dispositifs prévus par des législations ou réglementations spéciales telles que celles relatives à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites⁽²⁾.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Outre quelques modifications rédactionnelles, la commission des Lois a adopté plusieurs amendements des rapporteurs modifiant de façon substantielle les dispositions du présent article. Invoquant le respect du principe du *non bis in idem*, les poursuites administratives et pénales susceptibles d'être diligentées sont rendues alternatives.

Un mécanisme d'information du ministère public est ainsi mis en place grâce à la transmission au procureur d'une copie du procès-verbal constatant les manquements. Le pouvoir du maire d'infliger une amende à la personne récalcitrante serait ensuite subordonné à l'absence de volonté du procureur d'engager des poursuites pénales à son encontre. Dès lors que le maire prononce l'amende, l'action publique susceptible d'être diligentée par le procureur s'éteint.

En outre, la Commission a supprimé l'exigence d'un caractère « répétitif ou continu » des manquements incriminés et a intégré la prise en compte de la personnalité et de la situation de l'auteur des faits parmi les critères selon lesquels le maire doit moduler le montant de l'amende prononcée. Enfin, dans un objectif de clarification, la Commission a précisé que l'ensemble de la procédure applicable revêt un caractère écrit.

Lors de l'examen en séance publique, le Sénat a adopté deux amendements tendant à exclure les personnes sans domicile fixe du champ d'application du présent article. D'une part, un amendement du groupe Socialiste et Républicain ayant recueilli un favorable de la Commission et du Gouvernement a été adopté afin de préciser de manière explicite que les personnes sans domicile fixe ne peuvent faire l'objet d'une amende administrative pour avoir installé sur la voie ou le domaine public les objets nécessaires à la satisfaction de leurs besoins élémentaires. D'autre part, après un avis favorable de la Commission et défavorable du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement du groupe LaREM qui prévoit que l'occupation de la voie ou du domaine public susceptible d'être incriminée est circonscrite aux seuls motifs commerciaux.

À l'initiative du groupe Les Républicains, et après avoir recueilli un avis favorable de la Commission et défavorable du Gouvernement, le Sénat a

(1) Conseil d'État, *Banque d'escompte et Wormser frères réunis*, 30 juillet 2003 et avis du Conseil d'État, Agence nationale de l'habitat, 21 décembre 2018.

(2) Loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018.

également adopté un amendement visant à réduire les délais d'observation et de mise en demeure de quinze à dix jours.

Opposé aux modifications introduites lors de l'examen en Commission, le Gouvernement a déposé un amendement de rétablissement des dispositions initiales du présent article qui a été rejeté par le Sénat, après avoir recueilli un avis défavorable de la Commission.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION

À l'initiative du rapporteur et de M. Sacha Houlié (LaREM), la Commission a adopté deux amendements identiques afin de rétablir les dispositions initiales du présent article.

Conservant l'ajout du Sénat tendant à exclure explicitement toute possibilité de sanctionner des personnes en situation de vulnérabilité sur le domaine public, la Commission a précisé la rédaction du dispositif. Ainsi, toute personne ayant installé sur la voie publique ou le domaine public des objets nécessaires à la satisfaction de ses besoins élémentaires ne peut faire l'objet d'une amende administrative prononcée sur le fondement du présent article.

Dans un objectif de coordination, les amendements identiques adoptés par la Commission prévoient expressément la possibilité pour le maire de Paris et pour le préfet de police, chacun dans le périmètre de leurs attributions en matière de police, de pouvoir recourir au dispositif prévu le présent article.

*

* *

Article 15 bis A

(art. L. 581-27, L. 581-28 et L. 581-30 du code de l'environnement)

Réduction des délais d'exécution des arrêtés d'exécution relatifs à l'affichage illicite de publicité

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat lors de l'examen en séance publique à l'initiative de deux amendements identiques du groupe Socialiste et Républicain et du groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) ayant recueilli un avis de sagesse de la Commission et favorable du Gouvernement, le présent article réduit de quinze à cinq jours les délais d'exécution des arrêtés ordonnant la suppression ou la mise en conformité d'affichage ou de marquage contrevenant aux dispositions légales prévues par le code de l'environnement.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification.

L'article L. 581-27 du code de l'environnement prévoit que le maire ou le préfet prend un arrêté ordonnant la suppression ou la mise en conformité des publicités, enseignes ou préenseignes ne respectant pas les dispositions du chapitre I^{er} du titre VIII du livre V du code de l'environnement dans un délai de quinze jours à compter de la constatation de l'irrégularité ⁽¹⁾.

Le présent article modifie les articles L. 581-27, L. 581-28 et L. 581-30 afin de raccourcir le délai à cinq jours, dans l'objectif de lutter plus efficacement contre la pollution visuelle qu'entraînent les affichages et marquages illicites.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

(1) L'arrêté est notifié à la personne qui a apposé, fait apposer ou maintenu après mise en demeure la publicité concernée. Si cette personne n'est pas connue, la notification est adressée à la personne pour le compte de laquelle la publicité a été réalisée.

Article 15 bis B

(art. L. 324-2-1 du code de tourisme)

Contrôle des locations non professionnelles

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat lors de l'examen en séance publique à l'initiative du groupe Socialiste et Républicain avec un avis défavorable de la Commission et du Gouvernement, le présent article autorise les communes à fixer une limitation de durée applicable aux locations non professionnelles comprise entre 60 et 120 jours par an.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 145 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, dite « loi ELAN », a modifié l'article L. 324-1-1 du code de tourisme afin de limiter la durée maximale des locations non professionnelles à 120 jours par an.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements identiques de MM. Pacôme Rupin (LaREM) et Vincent Bru (Mouvement démocrate) tendant à réécrire l'ensemble du présent article dans le but de renforcer les capacités de contrôle et de vérification des communes.

En l'état du droit tel qu'il résulte de la « loi ELAN », l'article L. 324-1-1 du code de tourisme limite à hauteur de 120 jours par an la durée maximale des locations d'habitations meublées de tourisme dans les communes ayant mis en place une procédure de déclaration préalable des hébergements précités. Ainsi, toute personne qui propose à la location un meublé de tourisme déclaré comme sa résidence principale est assujettie à la limite susmentionnée, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure. La commune peut, jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle au cours de laquelle un meublé de tourisme a été mis en location, demander au loueur de lui transmettre le nombre de jours au cours desquels ce meublé a été loué. Le manquement à cette obligation est puni d'une amende civile d'un montant de 10 000 euros.

Issu d'un amendement du groupe Socialiste et Républicain qui a recueilli un avis défavorable de la Commission et du Gouvernement, le présent article modifie l'article L. 324-1-1 afin d'autoriser les communes ⁽¹⁾ à fixer librement la

(1) Il s'agit des communes ayant instauré un dispositif d'enregistrement des hébergements meublés de tourisme.

durée maximale des locations d'habitations meublées de tourisme entre 60 et 120 jours par an. Lors des débats en séance publique, le rapporteur M. Mathieu Darnaud a évoqué le risque d'un déséquilibre qu'une telle mesure pourrait faire peser sur la nécessaire articulation entre la régulation des locations de meublés de tourisme et le respect du droit de propriété.

À l'initiative de MM. Pacôme Rupin et Vincent Bru, votre Commission a adopté deux amendements identiques ayant recueilli un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement afin de substituer à ce dispositif un contrôle accru opéré par les communes. Ainsi, les plateformes numériques seront tenues de transmettre aux communes, en sus de l'adresse et du numéro de déclaration des meublés loués sur leur territoire ⁽¹⁾, le nom du loueur ainsi que, le cas échéant, le fait que le bien constitue ou non sa résidence principale.

Il s'agit de permettre aux communes de disposer d'éléments supplémentaires pour identifier les éventuels contrevenants et faire appliquer les sanctions prévues par la « loi ELAN ».

*

* *

Article 15 bis C

(art. L. 774-2 du code de justice administrative)

Attribution au président de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement d'un pouvoir de police de conservation du domaine public fluvial

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat lors de l'examen en séance publique à l'initiative de trois amendements identiques du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et Écologiste (CRCE), de Mme Laure Darcos (LR) et de M. Roger Karoutchi (LR) ayant recueilli un avis favorable de la Commission et du Gouvernement, le présent article attribue au président de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement un pouvoir de police de conservation du domaine public fluvial appartenant à cette dernière ou à son groupement.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 22 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », a modifié l'article L. 2111-7 du

(1) Ainsi que le nombre de nuitées de l'année en cours et de l'année précédente.

code général des propriétés des personnes publiques afin de faire figurer les établissements publics de l'État parmi les propriétaires du domaine public fluvial.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification.

L'article L. 774-2 du code de justice administrative autorise les directeurs de Voies navigables de France et du Port autonome de Paris⁽¹⁾ à saisir la juridiction compétente en cas d'atteinte à l'intégrité de la conservation du domaine placé sous leur autorité, parallèlement aux compétences exercées en la matière par le préfet. Les collectivités territoriales gestionnaires des ports maritimes sont également reconnues compétentes afin de diligenter les poursuites relatives à des infractions contraventionnelles de grande voirie.

Issu de trois amendements identiques ayant recueilli un avis favorable de la Commission et du Gouvernement, le présent article attribue au président de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement auquel appartient le domaine public fluvial la compétence d'engager concurremment avec le préfet les poursuites à l'encontre des contrevenants, dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir de police.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 15 bis

(art. L. 541-21-3 et L. 541-21-4 du code de l'environnement)

**Renforcement du pouvoir de police du maire
à l'encontre des épaves de véhicules**

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par un amendement des rapporteurs lors de l'examen en Commission, le présent article attribue au maire le pouvoir de prononcer une astreinte journalière à l'encontre des propriétaires d'épaves de véhicules en cas d'inexécution des mesures prescrites dans le cadre de leur mise en demeure.

(1) Ou leurs représentants.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 77 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a créé les articles L. 541-21-3 et L. 541-21-4 du code de l'environnement qui attribuent au maire un pouvoir d'injonction et d'exécution d'office à l'encontre des propriétaires d'épaves de véhicules stockés sur la voie ou le domaine public ou abandonnés sur des terrains privés.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification.

Le cadre législatif et réglementaire comporte plusieurs dispositions permettant de réprimer l'abandon d'épaves de véhicules⁽¹⁾ dans les espaces publics ou privés. L'article R. 635-8 du code pénal sanctionne ainsi d'une amende de 1 500 euros l'abandon d'une épave de véhicule en dehors des emplacements désignés à cet effet par l'autorité administrative compétente.

Depuis la loi n° 2015-992 du 17 août 2015, le code de l'environnement fournit également au maire plusieurs moyens d'action permettant de mieux lutter contre ce phénomène.

L'article L. 541-21-3 autorise le maire à enjoindre le titulaire du certificat d'immatriculation de l'épave du véhicule stockée sur la voie⁽²⁾ ou le domaine public de le remettre en état de circuler dans des conditions normales de sécurité ou de le transférer à un centre de véhicules hors d'usage agréé, dans un délai qui ne peut être inférieur à dix jours, sauf en cas d'urgence. En cas d'inexécution des mesures prescrites à l'issue de ce délai, le maire diligente une expertise aux frais du propriétaire afin de déterminer si le véhicule est techniquement réparable⁽³⁾. Dans le cas contraire, le maire procède à la mise en fourrière du véhicule.

L'article L. 541-21-4 prévoit des pouvoirs similaires d'injonction et d'exécution d'office⁽⁴⁾ applicables aux situations dans lesquelles l'épave du véhicule est stockée sur une propriété privée et peut constituer une atteinte grave à l'environnement ou à la santé et à la salubrité publique.

(1) Il s'agit techniquement de véhicules privés d'éléments indispensables à leur utilisation normale et apparemment insusceptibles de réparation immédiate.

(2) Si elle se trouve sur les voies ouvertes à la circulation publique ou sur leurs dépendances, l'article L. 325-1 du code de la route prévoit que le maire ou l'officier de police judiciaire territorialement compétent peut décider de l'immobilisation, de la mise en fourrière, du retrait de la circulation ou de la destruction de l'épave.

(3) Le cas échéant, le maire procède à l'évacuation d'office du véhicule vers un centre de véhicules hors d'usage agréé aux frais du propriétaire.

(4) Dans ce cas, le délai de mise en demeure ne peut être inférieur à quinze jours. En cas d'inexécution, le maire peut avoir recours aux sanctions prévues à l'article L. 541-3 pour faire enlever l'épave du véhicule aux frais du propriétaire.

Issu d'un amendement des rapporteurs adopté par la commission des Lois du Sénat, le présent article autorise le maire à prononcer une astreinte journalière à l'encontre du propriétaire récalcitrant d'un montant maximal de 50 euros, dans la limite du montant de l'amende pénale prévue à l'article R. 635-8 du code pénal, soit 1 500 euros. Si l'épave du véhicule est stockée sur la voie ou domaine public, l'astreinte ne peut être mise en œuvre qu'en cas de risque pour la sécurité des personnes ou d'atteinte grave à l'environnement.

À l'instar des dispositifs d'astreinte déjà applicables, son montant est obligatoirement modulé compte tenu de l'ampleur des conséquences de l'inexécution des mesures prescrites. De même, le maire dispose de la faculté d'exonérer partiellement ou totalement la personne mise en cause du paiement de l'astreinte dès lors qu'elle parvient à établir son absence de responsabilité quant au non-respect de ses obligations.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 15 ter A

(art. L. 583-3-1 [nouveau] du code de l'environnement)

Extinction partielle ou totale de l'éclairage public afin de limiter les consommations d'énergie

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par un amendement de M. Jean-Claude Luche (Union Centriste) adopté par le Sénat en séance publique après avoir recueilli un avis défavorable de la Commission et du Gouvernement, le présent article autorise le maire à procéder à l'extinction partielle ou totale de l'éclairage public dans un objectif de protection de l'environnement.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 173 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a créé l'article L. 583-1 du code de l'environnement qui prévoit que des prescriptions peuvent être imposées aux exploitants ou aux utilisateurs de certaines installations lumineuses afin, d'une part, de prévenir ou limiter les dangers ou troubles excessifs causés aux personnes et à l'environnement résultant des émissions de lumière artificielle, et, d'autre part, de limiter les consommations d'énergie, sans compromettre les objectifs de sécurité publique et de défense nationale ainsi que de sûreté des installations et ouvrages sensibles.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l’initiative du rapporteur, de Mme Anne Blanc et de M. Sacha Houlié (LaREM), la Commission a supprimé cet article.

En l’état actuel de la législation, l’éclairage public relève de la compétence de la police municipale conformément à l’article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales qui prévoit la nécessité de garantir la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques. La réglementation de l’éclairage public relève donc des missions traditionnelles accomplies par les communes ⁽¹⁾ aux fins d’assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.

La jurisprudence administrative ⁽²⁾ considère que le défaut ou l’insuffisance des éclairages publics peut engager la responsabilité pour faute de la commune du fait de la carence du maire dans l’exercice de ses pouvoirs de police.

L’article L. 581-3 du code de l’environnement créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 a introduit la prise en compte d’un objectif de préservation de l’environnement et d’économie d’énergie en matière d’éclairage public. Cette disposition permet en effet d’imposer des prescriptions techniques définies à l’échelle règlementaire selon les articles L. 581-2 et L. 581-3 aux exploitants ou utilisateurs de certaines installations lumineuses.

Aucune disposition législative ou règlementaire n’oblige les communes à garantir l’éclairage de l’ensemble des voies publiques qui relèvent de leur compétence. Il appartient donc au maire de décider quels sont les emplacements susceptibles de bénéficier d’un éclairage public, et les éventuelles modulations de celui-ci à certaines heures ou dans certaines zones de sa commune.

En pratique, le maire veille à assurer un équilibre entre les impératifs de sécurité, qui constituent l’un des fondements de ses pouvoirs de police, et la prise en compte croissante de la préoccupation environnementale, qui implique une limitation des consommations d’énergie.

Issu d’un amendement adopté par le Sénat en séance publique à l’initiative de M. Jean-Claude Luche (Union Centriste) après avoir recueilli un avis défavorable de la Commission et du Gouvernement, le présent article autorise les maires à éteindre partiellement ou totalement l’éclairage public conformément aux objectifs de protection environnementale énoncés à l’article L. 583-1. Les plages horaires et jours de l’extinction seraient ainsi fixées par arrêté municipal. Selon les signataires de l’amendement, cette disposition permettrait d’exclure l’engagement

(1) La réponse ministérielle n° 1017875 du 23 avril 2013 précise qu’il appartient au maire de choisir les emplacements d’éclairage public au titre de ses pouvoirs de police.

(2) Conseil d’État, Département du Puy-de-Dôme, 2 octobre 1990.

de la responsabilité du maire au titre de ses pouvoirs de police en cas d'accident causé par le défaut ou l'insuffisance de l'éclairage public.

Lors des débats en séance publique, le rapporteur M. Mathieu Darnaud a rappelé que le maire évalue déjà au cas par cas les possibilités d'extinction de l'éclairage public et a ainsi considéré que l'introduction d'une telle mesure s'avérerait « *tout à fait déraisonnable* » et serait « *susceptible de mettre en péril la sécurité de nos concitoyens* »⁽¹⁾.

La Commission a adopté trois amendements identiques du rapporteur, de Mme Anne Blanc et de M. Sacha Houlié (LaREM) tendant à supprimer cet article.

*
* *

Article 15 ter

(art. L. 512-4, L. 512-5, L. 512-6 et L. 546-1 du code de la sécurité intérieure)

Consolidation du régime des conventions de coordination

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par un amendement des rapporteurs lors de l'examen en Commission, le présent article vise à consolider le régime des conventions de coordination qui déterminent les modalités de coopération entre la police municipale et les services de la gendarmerie et de la police nationales sur le territoire de la commune.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements rédactionnels du rapporteur ainsi qu'un amendement de M. Philippe Dunoyer (UDI, Agir et Indépendants) afin de rendre les dispositions du présent article applicables à la Nouvelle-Calédonie.

Créée par la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, les conventions de coordination sont régies par les articles L. 512-4 à L. 512-6 du code de la sécurité intérieure. Comme leur nom l'indique, elles ont pour but de prévoir les modalités de coopération entre, d'une part, la police municipale, et, d'autre part, les forces de sécurité nationales, afin d'assurer une coordination optimale de leurs interventions sur le territoire de la commune.

(1) Sénat, compte rendu intégral des débats, séance du 16 octobre 2019.

L'article L. 512-4 précise que ces conventions sont obligatoirement conclues, après avis du procureur de la République, entre le maire de la commune, le préfet, et le cas échéant, le président de l'EPCI, dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins cinq emplois d'agent de police municipale ⁽¹⁾. Cette convention peut également être conclue, à la demande du maire, lorsqu'un service de police municipale compte moins de cinq emplois d'agent de police municipale.

L'article L. 512-6 détermine le contenu des conventions de coordination. Elles doivent ainsi indiquer la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale et fixer les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales. En l'absence de convention, les missions de police municipale ne peuvent s'exercer qu'entre 6 heures et 23 heures ⁽²⁾.

Issu d'un amendement des rapporteurs adopté par la commission des Lois du Sénat, le présent article vise à étendre le champ des conventions de coordination afin de faire de celles-ci un véritable instrument de pilotage de l'action conjointement menée par les polices municipales et les forces de sécurité nationales.

Premièrement, le seuil d'agents de police municipale à partir duquel la signature d'une convention est obligatoire est abaissé de cinq à trois. Deuxièmement, la liste des signataires de la convention est élargie au procureur de la République, qui se borne simplement à émettre un avis en l'état du droit applicable. Troisièmement, les signataires seront tenus de réaliser une évaluation annuelle de la mise en œuvre de la convention. Dernièrement, la convention précisera la doctrine d'emploi des services de police municipale. Elle mentionnera également les missions prioritaires, notamment judiciaires, qui leur seront confiées, ainsi que les modalités d'équipement et d'armement des policiers municipaux.

Outre deux amendements rédactionnels du rapporteur, la Commission a adopté un amendement de M. Philippe Dunoyer ayant recueilli un avis favorable du rapporteur et de sagesse du Gouvernement tendant à rendre applicable le présent article à la Nouvelle-Calédonie.

*

* *

(1) Incluant les éventuels agents mis à disposition de la commune l'EPCI dont elle est membre.

(2) À l'exception des gardes statiques des bâtiments communaux et de la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune ou par l'EPCI.

Article 15 quater

(art. L. 132-3 du code de la sécurité intérieure)

Renforcement de l'information du maire sur les suites judiciaires relatives aux infractions commises sur le territoire de la commune

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par un amendement des rapporteurs lors de l'examen en Commission, le présent article vise à renforcer l'information du maire sur les suites judiciaires données aux infractions commises sur le territoire de la commune.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de M. Sacha Houlié (LaREM), la Commission a supprimé cet article.

Outre l'information immédiate du maire par les forces de sécurité nationales relatives aux infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de la commune, l'article L. 132-3 du code de la sécurité intérieure prévoit plusieurs cas dans lesquels le maire peut être informé des suites judiciaires données aux infractions portées à sa connaissance.

Premièrement, le maire est informé, à sa demande, par le procureur de la République, des classements sans suite et des mesures alternatives aux poursuites ou des poursuites engagées à l'encontre des auteurs d'infraction ayant causé un trouble à l'ordre public. Deuxièmement, toujours à sa demande, le maire est également informé par le procureur de la République des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés lorsque ces décisions concernent des infractions que le maire a signalées sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale.

Issu d'un amendement des rapporteurs adopté par la commission des Lois du Sénat, le présent article élargit les conditions d'information du maire par le parquet.

D'une part, il impose que le maire soit systématiquement informé par le procureur de la République, et non plus à sa demande, des suites judiciaires données aux infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de la commune ainsi qu'à celles qu'il a lui-même portées à la connaissance du procureur de la République sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale.

D'autre part, il ouvre la faculté au maire d'être informé, à sa demande, des suites judiciaires données aux infractions constatées sur le territoire de la

commune par les agents de police municipale et portées à la connaissance du parquet par l'intermédiaire des services de la police et de la gendarmerie nationales.

Lors de l'examen en séance publique, un amendement rédactionnel des rapporteurs a été adopté par le Sénat, après avoir recueilli un avis de sagesse du Gouvernement.

Eu égard au respect du principe de séparation des pouvoirs et à la charge de travail excessive que ferait peser cette disposition sur l'activité des parquets, la Commission a adopté un amendement de M. Sacha Houlié ayant recueilli un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement visant à supprimer cet article.

*

* *

Article 15 quinquies

(art. L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales)

Mise à disposition du président de l'EPCI d'agents de police municipale des communes membres

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par un amendement de M. Philippe Bonnecarrère (Les Républicains) lors de l'examen en Commission, le présent article vise à rendre possible la mise à disposition du président de l'EPCI d'agents de police municipale des communes membres de celui-ci.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification.

Issu d'un amendement adopté par la commission des Lois du Sénat, le présent article complète l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales en permettant au président de l'EPCI à fiscalité propre de bénéficier, par le biais d'une convention conclue avec les communes membres, de la mise à disposition de leurs agents de police municipale dans le but d'assurer l'exécution des décisions prises au titre des compétences transférées à l'EPCI par les communes membres.

Cette disposition étend par conséquent les moyens dont pourra bénéficier le président de l'EPCI afin d'exercer pleinement et de manière effective

l'ensemble des attributions découlant des pouvoirs de police administrative dont il peut avoir la charge.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 15 sexies

(art. L. 511-5, L. 512-2, L. 512-4 et L. 512-5 du code général des collectivités territoriales)

Simplification des régimes de mutualisation des polices municipales au niveau intercommunal

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par un amendement des rapporteurs adopté lors de l'examen en Commission, le présent article tend à simplifier les règles applicables à la mutualisation de polices municipales au niveau intercommunal.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 2 de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique a modifié l'article L. 512-1 du code général des collectivités territoriales en précisant que les communes formant un ensemble de moins de 80 000 habitants ⁽¹⁾ d'un seul tenant peuvent avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur.

L'article L. 512-2 du code général des collectivités territoriales détermine le cadre dans lequel l'EPCI à fiscalité propre peut recruter des agents de police municipale en vue de les mettre à disposition de l'ensemble des communes membres, dans une logique de mutualisation. Cette possibilité n'est ouverte qu'à l'initiative des maires de plusieurs communes membres de l'EPCI, après délibération en ce sens de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de

(1) Le régime antérieur ne concernait que les seules communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant.

celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

Les agents de police municipale ainsi recrutés sont placés sous l'autorité du maire de la commune sur le territoire de laquelle ils exercent leurs fonctions. Ils sont placés sous l'autorité du président de l'EPCI pour ce qui relève de l'exécution des décisions et arrêtés pris par celui-ci au titre des pouvoirs de police susceptibles de lui avoir été transférés par les communes.

L'article L. 512-1 prévoit également un régime de mutualisation de la police municipale en dehors de tout EPCI applicable aux seules communes formant un ensemble de moins de 80 000 habitants d'un seul tenant⁽¹⁾. Une convention conclue entre l'ensemble des communes concernées détermine les modalités d'organisation, de financement et d'équipement relatives à la mise à disposition des agents.

Issu d'un amendement adopté par la commission des Lois du Sénat, le présent article réécrit l'article L. 512-2 afin de clarifier et d'assouplir le régime de mutualisation des polices municipales à l'échelle intercommunale. L'objectif est de stimuler la mise en œuvre de ce dispositif qui serait à ce jour sous-utilisé⁽²⁾. Si le présent article maintient les règles en vigueur imposant la concordance des délibérations des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI⁽³⁾ et de l'assemblée délibérante de celui-ci, il attribue au président de l'EPCI un pouvoir d'initiative lui permettant de recruter des agents de police municipale, concurremment à celui exercé par les maires des communes membres. Cette évolution concrétise la proposition n° 28 formulée par nos collègues Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue dans le cadre du rapport intitulé « *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale* » remis au Gouvernement en septembre 2018.

Dans un souci de clarification, le présent article prévoit la conclusion d'une convention entre l'EPCI et chaque commune concernée afin de déterminer les modalités d'organisation, de financement et d'équipement des agents mis à disposition des communes⁽⁴⁾.

Lors de l'examen en séance publique, le Sénat a adopté un amendement de coordination des rapporteurs ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement.

(1) Les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre ayant mis en place une police intercommunale sont exclues de ce second régime de mutualisation.

(2) Selon une enquête réalisée en 2018 par l'Assemblée des communautés de France (AdCF), seuls 20 % des EPCI à fiscalité propre ayant répondu à l'enquête se seraient engagés dans la création d'une police intercommunale.

(3) Dans un délai de trois mois à compter de la notification aux maires de la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI.

(4) L'article précise également que ces agents peuvent être recrutés par l'EPCI dans le but d'assurer l'exécution des décisions prises par le président de l'EPCI au titre des pouvoirs de police qui lui ont été transférés en application de l'article L. 5211-9-2. Le cas échéant, ces agents sont placés sous son autorité.

À l'initiative du rapporteur, la Commission a adopté un amendement de nature rédactionnelle.

*
* *

Article 15 septies A

(art. L. 541-44 du code de l'environnement)

Compétence des gardes champêtres afin de constater des infractions en matière de déchets

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par trois amendements identiques de Mme Nathalie Delattre (RDSE) et de MM. Roger Karoutchi et Philippe Bonnecarrère (LR) ayant recueilli un avis favorable de la Commission et du Gouvernement lors de l'examen en séance publique, le présent article précise que les gardes champêtres sont habilités à rechercher et à constater les infractions commises en matière de déchets.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification.

L'article L. 521-1 du code de la sécurité intérieure prévoit que les gardes champêtres concourent à la police des campagnes et constatent les contraventions mentionnées au livre VI du code pénal. Celles-ci incluent les infractions commises en matière de prévention et de gestion des déchets. En l'état actuel de la législation, les gardes champêtres ne figurent pas parmi les personnes habilitées à rechercher et constater les infractions relatives aux déchets conformément à l'article L. 541-44 du code de l'environnement.

Issu de trois amendements identiques adoptés par le Sénat en séance publique, le présent article modifie l'article L. 541-44 aux fins d'ajouter les gardes champêtres parmi les personnes précitées.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 15 septies

(art. L. 522-2 du code de la sécurité intérieure)

Régime de mise à disposition des gardes champêtres

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit lors de l'examen en Commission par un amendement de M. Cédric Perrin (LR), le présent article ouvre la possibilité d'une mutualisation de gardes champêtres entre EPCI et autorise un EPCI à mettre à disposition d'une commune non-membre les gardes champêtres qu'il a recrutés.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Outre quatre amendements rédactionnels, la Commission a adopté un amendement du rapporteur tendant à supprimer la possibilité de mettre en commun des gardes champêtres entre plusieurs EPCI, et leur mise à disposition, le cas échéant, de communes non membres de ces établissements.

L'article L. 522-2 du code de la sécurité intérieure prévoit deux régimes de mutualisation de gardes champêtres. Premièrement, les communes peuvent avoir un ou plusieurs gardes champêtres en commun exerçant leur activité sur le territoire des communes qui participent à cette mutualisation. Deuxièmement, le président d'un EPCI peut recruter un ou plusieurs gardes champêtres et les mettre à disposition des communes membres.

Issu d'un amendement adopté par la commission des Lois du Sénat, le présent article autorise un EPCI à fiscalité propre à mettre à disposition d'un autre EPCI ou d'une commune non-membre les gardes champêtres qu'il a recrutés.

Le Sénat a adopté un amendement des rapporteurs en séance publique qui a recueilli un avis de « sagesse défavorable » du Gouvernement tendant à clarifier les conditions et règles applicables aux régimes de mutualisation des gardes champêtres, à l'instar des dispositions prévues par l'article 15 *sexies* du projet de loi relatif à la simplification du régime de mutualisation des polices municipales à l'échelle intercommunale.

À l'initiative du rapporteur, la Commission a supprimé la possibilité de mettre en commun des gardes champêtres entre plusieurs EPCI à fiscalité propre, ainsi que leur mise à disposition, le cas échéant, de communes non membres de ces établissements. En raison de leur principe de spécialité, les EPCI doivent en effet demeurer au service de leurs communes membres et non de communes qui seraient situées à l'extérieur de leur périmètre.

*

* *

Article 15 octies

Dissolution du syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel et création d'un établissement public de l'État

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit lors de l'examen en Commission par un amendement de M. Philippe Bas (LR), le présent article prévoit la dissolution du syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel et ouvre la voie à la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial dont il précise le fonctionnement et les compétences, notamment en matière de pouvoirs de police.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement du Gouvernement tendant notamment à assouplir les règles applicables au transfert des pouvoirs de police et à supprimer les dispositions relatives à la répartition des recettes générées par l'Abbaye du Mont-Saint-Michel.

Le 20 avril 2017, le Gouvernement s'est prononcé en faveur de la création d'un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC) ayant pour vocation de remplacer l'actuel syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel. Dans son avis rendu sur le projet de loi, le Conseil d'État a estimé que l'EPIC en question ne relève pas d'une nouvelle catégorie d'établissement public ⁽¹⁾, ce qui a conduit le Gouvernement à retirer du projet de loi la disposition prévoyant la création du futur EPIC. Cependant, la commission des Lois du Sénat a estimé que l'intervention du législateur demeurerait nécessaire afin d'organiser la dissolution de l'actuel syndicat mixte et de déterminer certaines règles relatives aux compétences du futur EPIC.

Issu d'un amendement de M. Philippe Bas adopté par la commission des Lois du Sénat, le présent article prévoit la dissolution de plein droit du syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel, par dérogation aux règles énoncées à l'article L. 5721-7 du code général des collectivités territoriales, et sa substitution

(1) L'article 34 de la Constitution circonscrit la compétence du législateur à la seule création de catégories d'établissements publics. En l'espèce, l'EPIC dont la création est envisagée appartiendrait à la même catégorie que celle à laquelle appartient l'établissement public chargé de la gestion du domaine national de Chambord.

par l'établissement public du Mont-Saint-Michel. Ce dernier reprendrait à sa charge les engagements contractuels, les biens, les droits et obligations ainsi que les personnels du syndicat mixte dissous.

Il précise que le directeur général de l'établissement public disposera de certains pouvoirs de police administrative délégués par les communes de Mont-Saint-Michel, Beauvoir et Pontorson en matière de circulation et de stationnement, d'affichage ⁽¹⁾ et de règlementation de l'occupation temporaire du domaine public.

Enfin, le présent article organise les relations financières entre l'établissement public et le Centre des monuments nationaux, notamment en ce qui concerne la répartition des recettes générées par l'Abbaye du Mont-Saint-Michel. L'entrée en vigueur du dispositif est fixée à la date de création de l'établissement public, et, au plus tard, au 1^{er} janvier 2020.

À l'initiative du Gouvernement, la Commission a adopté un amendement afin, d'une part, de rendre facultatif le transfert des pouvoirs de police du maire au directeur du futur EPIC et, d'autre part, de supprimer les dispositions relatives à la répartition des recettes générées par l'Abbaye du Mont-Saint-Michel.

*

* *

TITRE III LIBERTÉS LOCALES : SIMPLIFIER LE QUOTIDIEN DU MAIRE

CHAPITRE I^{ER} Favoriser le rapprochement entre collectivités territoriales

Article 16

(art. L. 1410-3, L. 1411-5, L. 1411-5-1 [nouveau], L. 5111-1, L. 5211-4-4 [nouveau] et L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales)

Assouplissement de certaines règles en matière de conventions de prestations de services et de commande publique

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article tend à élargir les conditions permettant de conclure des conventions de prestations de services, simplifier l'attribution de contrats de

(1) Incluant la publicité, les enseignes et les préenseignes.

concession de service public dans le cadre d'un groupement de commandes et renforcer le rôle d'appui des EPCI au bénéfice de leurs communes membres.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales a été modifié par l'article 10 de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires qui a rendu possible la conclusion de conventions de prestations de services entre, d'une part, une métropole ou une communauté urbaine, et, d'autre part, des EPCI ou des communes situés en dehors du territoire métropolitain ou de la communauté urbaine.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative des rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement étendant à la métropole de Lyon les dispositions relatives au renforcement du rôle d'appui des EPCI en faveur de leurs communes membres. Un amendement de la sénatrice Denise Saint-Pé (Mouvement démocrate) a également été adopté par la commission des Lois dans le but d'assouplir les conditions de mise en commun de services au sein d'un syndicat mixte.

Lors de l'examen en séance publique, le Sénat a adopté deux amendements des rapporteurs ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement qui procèdent, d'une part, à plusieurs clarifications rédactionnelles, et, d'autre part, à l'extension à la métropole de Lyon des dispositions relatives à la simplification du régime des conventions de prestations de services.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Outre sept amendements rédactionnels et de coordination du rapporteur, la Commission a adopté un amendement de M. Erwan Balanant (Mouvement démocrate) tendant à autoriser la tenue par visioconférence des commissions de délégation de service public.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA CONCLUSION DE CONVENTIONS DE PRESTATIONS DE SERVICES

L'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales énonce que la mise en commun de moyens ou l'élaboration de projets communs entre les collectivités territoriales et les EPCI peut prendre la forme d'organismes de coopération spécifiques ou de conventions conclues à cet effet.

Ainsi, des conventions de prestations de services peuvent être mises en œuvre à l'initiative des collectivités territoriales et de leurs groupements, d'EPCI

et de syndicats mixtes⁽¹⁾. Des conventions de prestation de services peuvent être passées entre deux communes appartenant au même EPCI, dès lors que le rapport relatif aux mutualisations de services élaboré par le président de l'EPCI dans l'année qui suit le renouvellement général des conseillers municipaux⁽²⁾ le prévoit expressément. Il s'agit d'une condition particulièrement contraignante eu égard à sa dimension prospective.

La loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a autorisé la conclusion de conventions de prestations de services entre une métropole ou une communauté urbaine et des communes situées en dehors de celle-ci dans le cadre de la mise en œuvre de contrats de cohésion territoriale.

Les conventions de prestations de services ne sont pas régies par le code de la commande publique à la condition que leur objet concerne des services non économiques d'intérêt général au sens du droit conventionnel⁽³⁾ ou relatifs à des missions d'intérêt général selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne⁽⁴⁾. Il peut donc s'agir d'une mise en commun ou d'un regroupement de services ou équipements dans le but d'assurer l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou transférée à leurs signataires. L'objectif peut également consister en la création d'un service unifié ayant pour objet d'assurer en commun un service fonctionnel, à l'image des services territoriaux administratifs ou sociaux concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées, sans être directement rattachés à ces compétences.

B. L'ATTRIBUTION DE MARCHÉS PUBLICS ET DE CONTRATS DE CONCESSION PAR LES GROUPEMENTS DE COMMANDES

Le code de la commande publique autorise la création de groupements de commandes pour la passation de marchés publics⁽⁵⁾ et des contrats de concession de service public⁽⁶⁾. Cependant, l'article L. 1414-3 du code général des collectivités territoriales n'autorise la mise en place d'une commission d'attribution commune à l'ensemble des membres du groupement que pour la seule passation de marchés publics, et non pour les contrats de concession.

Par conséquent, les contrats de concession ne peuvent être soumis à l'examen d'une commission commune à l'ensemble des membres du groupement. Ils doivent être examinés par la commission de chaque collectivité ou établissement public local membre du groupement, ce qui complexifie

(1) La loi dite « MAPTAM » du 27 janvier 2014 a élargi le champ de signataires aux agences départementales, institutions ou organismes interdépartementaux et aux ententes interrégionales.

(2) Article L. 5211-39-1.

(3) Directives n° 2014/24/UE, 2014/25/UE et 2014/26/UE du 26 février 2014.

(4) CJCE, *Coditel Brabant*, 13 novembre 2008.

(5) Articles L. 2113-6 à L. 2113-8.

(6) Articles L. 3112-1 à L. 3112-4.

considérablement le processus de passation et atténue ainsi l'intérêt de former un groupement de commande en la matière, principalement motivé par la réalisation d'économies d'échelles.

C. L'ENCADREMENT DU RÔLE D'APPUI DE L'EPCI VIS-À-VIS DE SES COMMUNES MEMBRES

L'EPCI à fiscalité propre est régi par le principe de spécialité, ce qui l'empêche d'intervenir en dehors de ses compétences d'attribution résultant des transferts effectués à son profit par les communes membres. Cependant, en l'état actuel du droit, deux moyens existent afin de garantir un rôle d'appui des EPCI vis-à-vis de celles-ci.

Premièrement, la création de services communs entre l'EPCI et les communes membres, notamment aux fins de gérer la passation et l'exécution de marchés publics, est possible indépendamment des compétences effectivement transférées à l'EPCI⁽¹⁾. Deuxièmement, le partage de biens entre l'EPCI et les communes est également envisageable, y compris pour l'exercice de compétences qui n'ont pas été transférées à l'EPCI⁽²⁾.

Néanmoins, l'état du droit applicable ne permet pas qu'un EPCI soit membre d'un groupement de commande auquel participent ses communes membres, si les marchés publics susceptibles d'être organisés dans ce cadre ne relèvent pas des compétences qu'exerce l'EPCI.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

A. L'ASSOUPLISSEMENT DES RÈGLES APPLICABLES AUX CONVENTIONS DE PRESTATIONS DE SERVICES

Le présent article supprime la double contrainte qui pèse actuellement sur la conclusion de conventions de prestations de services. D'une part, il prévoit qu'elles puissent être signées entre plusieurs EPCI ou par des communes appartenant à des EPCI différents. D'autre part, il supprime l'obligation préalable faite à l'EPCI d'insérer au sein du rapport relatif aux mutualisations entre ses services et les communes membres la mention de telles prestations⁽³⁾, ce qui constituait un véritable verrou ayant pour effet de brider les initiatives et de priver les EPCI et les communes membres de toute faculté d'adaptation en la matière.

L'assouplissement des conditions dans lesquelles peuvent être conclues les conventions de prestations de services correspond à une opportunité supplémentaire permettant d'enclencher une dynamique de coopération

(1) Article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 5211-4-3.

(3) L'article 23 du projet de loi supprime le rapport relatif aux mutualisations.

territoriale. Cela n'implique donc pas une quelconque obligation de contractualisation entre les communes et les EPCI.

B. LA MISE EN PLACE D'UNE COMMISSION COMMUNE AUX MEMBRES D'UN GROUPEMENT DE COMMANDES EN MATIÈRE D'ATTRIBUTION DE CONTRATS DE CONCESSION OU DE DÉLÉGATION DE SP

Sur le modèle des dispositions de l'article L. 1414-3 applicable à la commission commune d'attribution des marchés publics, le présent article crée un nouvel article L. 1411-5-1 instaurant une commission commune d'attribution de contrats de concession de service public au sein d'un groupement de commandes, conformément à un objectif de simplification et d'harmonisation du droit de la commande publique.

Cette évolution peut prendre deux formes distinctes. Elle peut aboutir à la création d'une commission propre au groupement au sein de laquelle sont représentés tous les membres du groupement ou s'assimiler à la commission de la collectivité ou de l'EPCI désigné coordonnateur du groupement.

C. LA POSSIBILITÉ LAISSÉE AUX EPCI D'INTERVENIR EN TANT QUE MANDATAIRE GRATUIT DE SES COMMUNES MEMBRES RÉUNIES DANS UN GROUPEMENT DE COMMANDES

Le présent article prévoit que l'EPCI peut assumer à titre gratuit tout ou partie de la passation ou de l'exécution de marchés publics pour le compte de ses communes membres dès lors qu'elles sont réunies en groupement de commandes. L'EPCI peut être ou non membre du groupement de commandes⁽¹⁾, quelles que soient les compétences qui lui ont été transférées par les communes membres.

Les statuts de l'EPCI doivent expressément prévoir cette faculté dont les modalités de mise en œuvre requièrent la conclusion d'une convention entre l'EPCI et les communes membres du groupement de commandes.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Plusieurs modifications ont été apportées à l'article 16 lors de son examen en Commission et en séance publique.

À l'initiative d'un amendement de Madame Denise Saint-Pé, la commission des Lois du Sénat a assoupli les conditions de mise en commun de service dans le cadre d'un syndicat mixte en autorisant l'intégration des groupements de collectivités en son sein. Elle a également adopté un amendement des rapporteurs visant à étendre à la métropole de Lyon la possibilité pour un

(1) *Indépendamment, le cas échéant, de ses fonctions de coordonnateur du groupement de commande.*

EPCI à fiscalité propre de passer des marchés publics pour le compte de ses communes membres réunies en groupements de commandes.

Lors de l'examen en séance publique, le Sénat a adopté deux amendements des rapporteurs ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, procédant à la correction d'une erreur matérielle et à l'extension à la métropole de Lyon de l'assouplissement du régime applicable aux conventions de prestations de services.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION

À l'initiative de M. Erwan Balanant, la Commission a adopté un amendement ayant recueilli un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement afin d'autoriser la réunion des commissions de délégation de service public par visioconférence, sur le modèle du droit applicable aux commissions d'appel d'offre conformément à l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales.

Outre six amendements rédactionnels, la Commission a également adopté un amendement de coordination du rapporteur tendant à rendre applicable le présent article à la métropole de Lyon.

*

* *

Article 16 bis

(art. L. 1611-3-2 du code général des collectivités territoriales)

Élargissement des catégories de personnes morales pouvant adhérer à l'Agence France Locale aux groupements de collectivités territoriales et établissements publics locaux

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat à l'initiative de trois amendements identiques de Mme Nathalie Delattre (RDSE) et des membres des groupes Les Républicains et La République en Marche ayant recueilli un avis favorable de la Commission et du Gouvernement, le présent article rend possible l'adhésion de groupements de collectivités à l'Agence France Locale.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 1611-3-2 du code général des collectivités territoriales a été modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de

la République afin d'élargir le périmètre des actionnaires de l'Agence France Locale aux établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification.

Créée en 2013 dans le but de faciliter l'accès au financement des collectivités territoriales, l'Agence France Locale (AFL) est un établissement de crédit agréé dont les collectivités membres (communes, départements, régions, EPCI à fiscalité propre et établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris) détiennent la propriété exclusive. Plus de 310 collectivités et établissements sont à ce jour actionnaires de la société mère du groupe, la société territoriale. Depuis le mois d'avril 2015, l'AFL a octroyé plus de 2,8 milliards d'euros de crédits à ses membres. Néanmoins, seuls les EPCI à fiscalité propre peuvent devenir actionnaires de l'AFL, ce qui exclut donc les groupements réunis sous la forme de syndicats.

Lors de l'examen en séance publique, le Sénat a adopté trois amendements identiques ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement et de la Commission tendant à élargir le périmètre des personnes morales susceptibles de devenir actionnaires de l'AFL, conformément à la volonté exprimée par le Gouvernement lors de la discussion générale du projet de loi. Ainsi, les groupements de collectivités territoriales et les établissements publics locaux seront dorénavant intégrés au dispositif.

Le présent article prévoit qu'un décret déterminera les conditions dans lesquelles seront sélectionnés les actionnaires de l'AFL, eu égard à leur situation financière et à leur niveau d'endettement. L'objectif consiste à sécuriser le développement de l'actionnariat de l'AFL, dans le cadre de son ouverture à la diversité des structures de coopération mises en place par les collectivités territoriales afin d'exercer leurs compétences.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 17

(art. L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales)

**Assouplissement des mécanismes de délégation de compétences
entre les collectivités territoriales**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article autorise les collectivités territoriales à procéder à des délégations partielles de leurs compétences.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 105 de la loi n° 2015-996 portant nouvelle organisation territoriale de la République a créé l'article L. 1111-8-2 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que dans les domaines de compétences partagées, l'État, une collectivité territoriale ou un EPCI à fiscalité propre peut, par convention, déléguer l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions à l'une des personnes publiques précitées.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative de deux amendements identiques des rapporteurs et de M. Jacques Genest (Les Républicains), la commission des Lois du Sénat a autorisé les EPCI à fiscalité propre à déléguer leurs compétences aux départements et aux régions dès lors que cette délégation est prévue dans leurs statuts.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement du rapporteur tendant à supprimer la faculté laissée aux EPCI de déléguer à un département ou à une région tout ou partie d'une compétence qui lui a été transférée.

1. L'état du droit

L'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'une collectivité territoriale peut à déléguer à une collectivité territoriale d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Le cas échéant, celle-ci est exercée au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante.

La délégation est encadrée par une convention qui détermine la durée, les objectifs à atteindre et les modalités de contrôle de l'autorité délégante sur

l'autorité délégataire⁽¹⁾. L'article R. 1111-1 précise que la convention établit également le cadre financier de la délégation quant aux moyens de fonctionnement et aux conditions de mise à disposition des personnels qu'implique l'exercice de la compétence déléguée.

En l'état actuel du droit, la délégation doit concerner l'ensemble de la compétence et non une partie de celle-ci. En outre, aucune délégation de compétence n'est autorisée pour des collectivités appartenant à la même catégorie ni pour les EPCI, qui ne disposent pas, en raison du principe de spécialité régissant leur fonctionnement, de la « compétence de la compétence ». Les EPCI ne peuvent donc procéder à la délégation des compétences qui leur ont été transférées par les communes membres.

Au-delà du régime général de délégation énoncé par l'article L. 1111-8, diverses dispositions prévoient des mécanismes sectoriels de délégations. Ainsi, l'article L. 5210-4 dispose que l'EPCI peut demander à exercer au nom et pour le compte du département ou de la région tout ou partie de leurs compétences. La loi dite « NOTRE » du 7 août 2015 a également prévu des transferts de compétences spécifiques. Son article 15 précise que les régions peuvent déléguer à des départements, communes, ECPI ou syndicats mixtes la compétence relative au transport scolaire, conformément à l'article L. 3111-9 du code des transports. En matière environnementale, l'article L. 213-12 du code de l'environnement autorise les EPCI attributaires de la compétence GEMAPI⁽²⁾ de la déléguer à des syndicats mixtes⁽³⁾.

En dépit de ces diverses facultés de délégation autorisées par la législation actuelle, un rapport rendu par l'Inspection générale de l'administration en mai 2017 considère le bilan des délégations comme modeste⁽⁴⁾. L'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales n'a pas fait l'objet d'une véritable appropriation par les collectivités, en raison du caractère encore trop rigide du dispositif.

2. Les dispositions du projet de loi initial

Le présent article modifie l'article L. 1111-8 afin d'ouvrir la possibilité de déléguer une partie d'une compétence, et non celle-ci dans son entièreté. La sécabilité des compétences vise à assouplir le dispositif en permettant aux collectivités de choisir précisément ce qui est susceptible de faire l'objet d'une délégation dans le cadre des conventions de délégations qu'elles peuvent être conduites à conclure.

(1) La collectivité délégante conserve la responsabilité de la compétence exercée en pratique par la collectivité délégataire.

(2) Gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

(3) Par exception au principe de non-délégation des compétences attribuées aux EPCI.

(4) Rapport IGA « Délégation de compétences et conférence territoriale de l'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale », mai 2017.

Cette évolution répond à un objectif d'adaptation à la diversité des réalités territoriales et aux spécificités qui leur sont propres.

3. Les modifications apportées par le Sénat

À l'initiative de deux amendements identiques des rapporteurs et du sénateur Jacques Genest (LR), la commission des Lois du Sénat a rendu possible la mise en œuvre d'une délégation de compétences « ascendante » par laquelle un EPCI à fiscalité propre peut déléguer à un département ou à une région tout ou partie d'une compétence qui lui a été transférée, dès lors que ses statuts le prévoient expressément.

4. La position de la Commission

À l'initiative du rapporteur, la Commission a adopté un amendement supprimant la faculté laissée aux EPCI de déléguer à un département ou à une région tout ou partie d'une compétence qui lui a été transférée. Ce mécanisme de « délégation ascendante » entrerait en contradiction avec le principe de spécialité qui régit actuellement le fonctionnement des EPCI.

*

* *

Article 17 bis

(art. 4 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017)

Extension au 31 décembre 2020 de la faculté de déléguer la compétence GEMAPI à des syndicats de communes ou mixtes

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par deux amendements identiques du groupe CRCE et du sénateur André Reichardt (LR) ayant recueilli un avis favorable de la Commission et du Gouvernement, le présent article étend au 31 décembre 2020 la dérogation par laquelle la compétence GEMAPI peut être déléguée à des syndicats de communes ou mixtes.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 4 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) a prévu qu'un EPCI à fiscalité propre ou un établissement public territorial compétent en matière

de GEMAPI peut déléguer partielle ou totalement cette compétence à tout syndicat de communes ou mixte jusqu'au 31 décembre 2019.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification.

Les missions relevant de la compétence GEMAPI peuvent être entièrement ou partiellement déléguées par à un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) ou à un établissement public territorial de bassin (EPTB). La mise en place des EPAGE et EPTB, si elle a pour vocation de se généraliser à court terme sur l'ensemble du territoire ⁽¹⁾, n'est pas encore achevée.

Afin de prendre en compte cette situation, l'article 4 de la loi du 30 décembre 2017 prévoit qu'un EPCI à fiscalité propre ou un établissement public territorial détenteur de la compétence GEMAPI peut déléguer partiellement ou totalement celle-ci à tout syndicat de communes ou mixte jusqu'au 31 décembre 2019 sur tout ou partie du territoire de l'établissement délégant. Cette faculté s'exerce dans le respect des dispositions prévues par l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

Issu de deux amendements identiques adoptés par le Sénat en séance publique, le présent article étend le terme de cette faculté de délégation à tout syndicat de communes ou mixte au 31 décembre 2020, prolongeant le dispositif actuel d'une année supplémentaire ⁽²⁾. L'objectif est de garantir une souplesse nécessaire à la transformation progressive des syndicats en EPAGE ou EPTB dans un horizon proche.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

(1) Rapport de M. Jean Launey réalisé dans le cadre de la deuxième phase des « Assises de l'eau », mai 2019.

(2) La rédaction initiale des amendements mentionnait la date du 31 décembre 2021. Estimant celle-ci trop lointaine, le ministre a invité les auteurs des amendements à réduire d'un an le terme envisagé.

Article 17 ter

(art. L. 211-7 du code de l'environnement)

**Extension au 31 décembre 2020 de la faculté laissée aux syndicats mixtes
« ouverts » exerçant une ou plusieurs des missions constitutives de la
GEMAPI d'être membres d'un autre syndicat mixte « ouvert »**

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par la Commission à l'initiative de deux amendements identiques de MM. Vincent Thiébaud (LaREM) et Patrick Hetzel (LR), le présent article étend au 31 décembre 2020 la possibilité offerte aux syndicats mixtes « ouverts » exerçant une ou plusieurs missions constitutives de la GEMAPI d'être membres d'un autre syndicat mixte « ouvert ».

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 2 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) a rendu possible à titre dérogatoire l'adhésion d'un syndicat mixte « ouvert » à un autre syndicat mixte « ouvert » jusqu'au 31 décembre 2019.

Par dérogation à l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, l'article L. 211-7 du code de l'environnement prévoit qu'un syndicat mixte « ouvert »⁽¹⁾ exerçant une ou plusieurs missions relevant de la compétence GEMAPI peut, au titre de ses compétences et avec l'accord du préfet coordonnateur de bassin, être membre d'un autre syndicat mixte « ouvert » pour tout ou partie de son territoire.

En l'état actuel du droit, cette dérogation prend fin au 31 décembre 2019. Après cette date, elle serait réservée aux seuls EPAGE souhaitant adhérer à un EPTB, les adhésions antérieures demeurant valables.

À l'initiative de deux amendements identiques rectifiés⁽²⁾ de MM. Vincent Thiébaud et Patrick Hetzel ayant recueilli un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, la Commission a repoussé la date précitée au 31 décembre 2020, suivant la logique retenue à l'article 17 bis.

(1) C'est-à-dire un syndicat constitué entre des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public.

(2) Comme pour l'article 17 bis, la rédaction initiale des amendements mentionnait la date du 31 décembre 2021. Estimant celle-ci trop lointaine, le ministre a invité les auteurs des amendements à réduire d'un an le terme envisagé.

*

* *

Article 18

(art. L. 1111-10, L. 3231-2, L. 3232-1-2 et L. 3231-3 du code général des collectivités territoriales)

Compétence du département en matière économique

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article autorise le département à verser, à titre dérogatoire, des aides aux entreprises dont l'activité est affectée par une catastrophe naturelle.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 3 de la loi n° 2015-996 portant nouvelle organisation territoriale de la République a modifié l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales afin d'attribuer à la région la compétence exclusive des régimes d'aides et des décisions d'octroi de celles-ci aux entreprises situées sur leur territoire.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Deux amendements des rapporteurs ont été adoptés par la commission des Lois du Sénat tendant, d'une part, à assouplir les facultés d'intervention du département en matière d'aides aux secteurs de l'agriculture et de la pêche, et, d'autre part, à clarifier plusieurs dispositions relatives à la participation financière des départements à diverses opérations en milieu rural ou dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Lors de l'examen en séance publique, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement ayant recueilli un avis favorable de la Commission visant à assouplir le dispositif encadrant le versement d'aides par le département en cas de catastrophe naturelle.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de précision du rapporteur relatif à l'application du régime européen des aides d'État.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales attribue aux régions une compétence exclusive pour définir les aides aux entreprises

situées sur leur territoire⁽¹⁾. L'article L. 1511-3 attribue au bloc communal une compétence exclusive pour définir les aides à l'immobilier des entreprises. Le département ne dispose plus que d'une compétence résiduelle en matière économique.

Cependant, quelques dispositions éparses rendent possible son intervention dans des cas strictement limités. Ainsi, par dérogation à l'article L. 1511-2, le département peut conclure une convention avec la région afin de contribuer, à titre complémentaire, au financement d'aides accordées par celle-ci en faveur d'organisations ou d'entreprises exerçant leur activité dans le secteur de l'agriculture et de la pêche⁽²⁾. Les départements sont également compétents pour octroyer des aides à l'exploitation des salles de cinéma⁽³⁾ et à l'installation ou au maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires⁽⁴⁾. Enfin, sur le fondement de l'article L. 2251-3, les départements ont conservé la faculté de compléter des aides accordées par les communes ou leurs groupements dès lors que 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.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

Le présent article modifie l'article L. 3231-3 afin d'autoriser, par dérogation, le versement d'aides aux entreprises dont au moins un établissement est situé dans une commune du département définie par un arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, et dont l'activité est affectée en raison des dommages importants subis par son outil de production. L'objectif est de permettre au département de répondre efficacement à des situations d'urgence, à l'image des inondations survenues dans l'Aude à l'automne 2018, en renforçant les moyens d'action dont il peut se saisir.

Le dispositif envisagé fait l'objet d'un encadrement strict. Le versement des aides est conditionné par la conclusion d'une convention avec la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales compétent en application des articles L. 1511-2 et L. 1511-3. Les aides ont pour objet de faciliter la remise en état des locaux et moyens des entreprises affectées par la catastrophe naturelle, de reconstituer un stock et d'indemniser leur perte de revenu avant le redémarrage de leur activité.

(1) *La métropole de Lyon bénéficie de prérogatives particulières en la matière.*

(2) *Article L. 3232-1-2.*

(3) *Article L. 3232-4.*

(4) *Article L. 1511-8.*

Encadrée par le droit de l'Union européenne ⁽¹⁾, cette nouvelle faculté d'intervention s'exerce seulement en complément des autres dispositifs d'aide ou d'indemnisation dont les entreprises concernées peuvent bénéficier. L'étude d'impact du projet de loi précise que le cumul des aides ⁽²⁾ est plafonné à hauteur de 100 % des coûts admissibles.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative des rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a adopté deux amendements visant à étendre le champ de compétences des départements en matière économique, sans modifier la rédaction initiale du dispositif d'aide en cas de catastrophe naturelle.

Premièrement, le régime d'aide applicable aux secteurs de l'agriculture et de la pêche prévu par l'article L. 3232-1-2 est assoupli. Les aides susceptibles d'être accordées par le département ne seraient plus nécessairement versées en complément de celles décidées par la région. En outre, la commission des Lois a décidé d'étendre le champ des bénéficiaires aux comités des pêches et de la conchyliculture.

Deuxièmement, plusieurs modifications ont été apportées aux diverses dispositions encadrant la compétence économique du département circonscrite à certains domaines. Outre une clarification rédactionnelle relative à la faculté de participer au financement d'opérations d'investissement dont le maître d'ouvrage est une commune ou un groupement de communes ⁽³⁾, la commission des Lois a rendu possible la participation du département au financement d'opérations en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisées par les associations syndicales constituées d'office. L'article L. 3232-2 est également modifié afin de prévoir explicitement la faculté du département de participer au financement des aides octroyées par les communes ou leurs groupements en application de l'article L. 2251-3.

Lors de l'examen en séance publique, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement ayant recueilli un avis favorable de la Commission tendant à simplifier la procédure applicable au versement d'aides en cas de catastrophe naturelle. Le conventionnement préalable entre la région et le département est supprimé au profit d'un accord du préfet pris par arrêté, dans un souci de réactivité eu égard au caractère d'urgence qui caractérise ce type d'évènement. Le président du conseil départemental ⁽⁴⁾ portera à la connaissance du président du conseil

(1) Régime d'aide spécifique n° SA.40424 relatif aux aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines catastrophes naturelles.

(2) Notamment perçues au titre des polices d'assurance.

(3) Article L. 1111-10.

(4) Cette précision a été apportée par un sous-amendement des rapporteurs ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement afin de corriger la rédaction initiale de l'amendement. Celui-ci faisait peser l'obligation d'information sur l'assemblée délibérante du département.

régional les aides dont le versement a été décidé par le département, afin de garantir la bonne articulation des financements susceptibles d'être apportés en cas de catastrophe naturelle.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION

À l'initiative du rapporteur, la Commission a adopté un amendement de précision tendant à sécuriser l'intervention des départements tant du point de vue du droit interne que du droit européen des aides d'État en cas de catastrophes naturelles.

*

* *

Article 19

(art. L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales
et art. 10 et 12 de la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019)

Simplification des règles d'état civil applicables au sein d'une commune nouvelle

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à simplifier les règles de gestion de l'état civil au sein d'une commune nouvelle, en autorisant notamment la célébration de mariages et l'enregistrement de PACS dans n'importe quelle annexe située sur le territoire de celle-ci.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 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 a modifié l'article L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir que la commune nouvelle établit les actes de l'état civil relatant des événements survenus dans les limites territoriales des communes déléguées dès lors que ces dernières ont été supprimées.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative des rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement apportant plusieurs clarifications rédactionnelles, notamment en ce qui concerne les règles applicables en cas de suppression de l'annexe d'une commune déléguée.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 2113-10 énonce que seule la commune nouvelle⁽¹⁾ bénéficie du statut de collectivité territoriale. En revanche, l'établissement des actes de l'état civil, la célébration des mariages et les autres activités confiées aux officiers de l'état civil⁽²⁾ sont effectués au sein des communes déléguées. En l'état du droit applicable, les habitants des communes déléguées sont donc contraints de célébrer leur mariage ou d'enregistrer leur PACS dans les annexes de la mairie situées sur le territoire de la commune déléguée dans laquelle ils résident. Le maire des communes déléguées et ses adjoints exercent leurs prérogatives d'officiers d'état civil dans les limites territoriales de leurs communes déléguées.

Entre le 2 janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2019, 207 communes nouvelles sur 239 ont conservé des communes déléguées.

La commune nouvelle ne disposant pas de service d'état civil, le maire de la commune nouvelle et ses adjoints ne peuvent célébrer un mariage que dans l'annexe de la mairie d'une commune déléguée, et non dans celle de la commune nouvelle⁽³⁾. Les règles applicables souffrent d'une certaine complexité eu égard à la possibilité de mutualiser la gestion des états civils des communes déléguées, ce qui permet à un usager de solliciter la copie d'un acte d'état civil établi dans une commune déléguée auprès d'une autre commune déléguée⁽⁴⁾.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL

Le présent article modifie l'article L. 2311-11 afin d'autoriser les habitants d'une commune nouvelle à célébrer leur mariage ou à enregistrer leur PACS dans n'importe quelle annexe de la mairie de la commune nouvelle, et non plus dans les seules annexes situées sur le territoire de la commune déléguée dans laquelle ils résident. Vectrice de lisibilité, cette évolution apporte une certaine souplesse d'organisation et constitue une véritable simplification pour les administrés. Ils pourront ainsi choisir le lieu de célébration de leur mariage ou d'enregistrement de leur PACS sur l'ensemble du territoire de la commune nouvelle.

En outre, le présent article clarifie les dispositions de l'article L. 2311-11 relatives à la compétence des officiers d'état civil des communes déléguées. Celle-ci s'appliquerait dorénavant sur les événements survenus dans les limites

(1) Depuis 2010, 777 communes nouvelles ont été créées, regroupant ainsi 2 514 communes.

(2) Comme l'enregistrement des PACS ou le changement de prénom.

(3) En cas de suppression des communes déléguées décidée par le conseil municipal de la commune nouvelle, la gestion des registres d'état civil est alors assurée par la mairie de la commune nouvelle.

(4) Article 25 du décret n° 2017-890 du 6 mai 2017.

territoriales de la commune déléguée et non plus pour les seuls habitants résidant en son sein.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l’initiative des rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement tendant à apporter plusieurs clarifications rédactionnelles et à préciser explicitement que la gestion du service public de l’état civil est transférée à la commune nouvelle en cas de suppression de l’annexe d’une commune déléguée ⁽¹⁾.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION

Cet article n’a fait l’objet d’aucune modification.

*
* *

Article 19 bis

(art. L. 1427-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Transparence des contenus promotionnels des collectivités territoriales sur Internet

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par un amendement de M. Jean-Pierre Grand (Les Républicains) adopté par le Sénat en séance publique après avoir recueilli un avis de sagesse de la Commission et du Gouvernement, le présent article a pour objet de rendre identifiable la collectivité territoriale, l’établissement public local ou le groupement pour le compte duquel une promotion accessible par un service de communication au public en ligne a été réalisée.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l’information impose à certains opérateurs de plateforme en ligne plusieurs obligations inhérentes à la transparence des contenus promotionnels qu’ils hébergent.

(1) La suppression de l’annexe de la commune déléguée ne sera effective qu’au 1^{er} janvier de l’année suivante afin de faire coïncider la clôture annuelle des registres avec le transfert de leur gestion à la commune nouvelle.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l’initiative du rapporteur, la Commission a supprimé cet article.

En l’état du droit applicable, plusieurs dispositions régissent la promotion publicitaire réalisée en période électorale. L’article L. 52-1 du code électoral prévoit l’interdiction de l’utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de tout moyen de communication audiovisuelle pendant les six mois précédant le premier jour du mois de l’élection. La Direction générale des collectivités territoriales ⁽¹⁾ considère que les sites Internet des collectivités territoriales sont tenus de respecter le principe de neutralité des moyens publics et n’ont donc pas vocation à participer directement ou indirectement à la campagne électorale des listes. Ainsi, l’utilisation du site Internet d’une collectivité pour les besoins de la campagne électorale d’une liste s’assimile à un financement illégal pénalement répréhensible ⁽²⁾.

Ciblant spécifiquement l’activité des opérateurs de plateforme en ligne, l’article 1^{er} de la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 impose à certains d’entre eux ⁽³⁾ de fournir à l’utilisateur une information sur l’identité de la personne pour le compte de laquelle ils ont déclaré agir dès lors qu’ils perçoivent des rémunérations en contrepartie de la promotion de contenus d’information se rattachant à un débat d’intérêt général.

Introduit par le Sénat à l’initiative d’un amendement de M. Jean-Pierre Grand, le présent article énonce que toute promotion réalisée pour le compte de collectivités territoriales, de leurs établissements publics locaux ou de leurs groupements, sous quelque forme que ce soit et par le biais d’un service de communication au public en ligne, doit pouvoir être clairement identifiée comme telle. La Commission et le Gouvernement ont émis un avis de sagesse, estimant notamment que cette disposition s’inscrit dans une perspective plus large, dépassant ainsi les seules collectivités territoriales.

Votre Commission a adopté un amendement du rapporteur tendant à supprimer cet article.

*

* *

(1) https://www.collectivites-locales.gouv.fr/communication-maire-periode-pre-electorale-0#_RefHeading_11_826504941

(2) Articles L. 52-8 et L. 113-1 du code électoral.

(3) Au-delà d’un seuil de connexions sur le territoire français.

Article 19 ter

(art. L. 2113-2 et L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales)

Consultation obligatoire des comités techniques des communes préalablement à la délibération des conseils municipaux relative à la création d'une commune nouvelle

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par un amendement de Mme Agnès Canayer (Les Républicains) adoptés par le Sénat en séance publique après avoir recueilli un avis favorable de la Commission et du Gouvernement, le présent article a pour objet de rendre obligatoire la consultation préalable des comités techniques des communes avant la délibération de leurs conseils municipaux quant à la création d'une commune nouvelle.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 5 de la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires a complété l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales en précisant que la délibération des conseils municipaux portant création d'une commune nouvelle est assortie en annexe d'un rapport financier.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a étendu de quinze jours à un mois le délai de convocation du comité technique compétent.

L'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales ne mentionne pas l'obligation de consultation des comités techniques des communes préalablement à la délibération de leurs conseils municipaux quant à la création d'une commune nouvelle. La jurisprudence administrative considère que la consultation préalable obligatoire des comités techniques des communes constitue une exigence découlant du principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail sur le fondement de l'article 8 du préambule de la Constitution de 1946. Plusieurs arrêtés préfectoraux portant création de communes nouvelles ont donc été annulés en raison de l'absence de consultation préalable des comités techniques ⁽¹⁾.

(1) *Cour administrative de Douai*, 27 juin 2019 et *Cour administrative de Nantes*, 4 janvier 2019.

Issu d'un amendement de Mme Agnès Canayer adopté par le Sénat en séance publique après avoir recueilli un avis favorable de la Commission et du Gouvernement, le présent article prévoit la consultation préalable obligatoire des comités techniques ⁽¹⁾, ces derniers étant convoqués dans un délai de quinze jours ⁽²⁾ à compter de la demande du maire ⁽³⁾. Cette disposition a pour but de sécuriser la procédure de création des communes nouvelles, en garantissant de façon effective l'application du principe constitutionnel de participation des agents publics.

Votre Commission a adopté un amendement du rapporteur afin de porter à un mois le délai de convocation du comité technique compétent.

*
* *

Article 19 quater

(art. L. 2121-30-1 du code général des collectivités territoriales)

Faculté pour le maire de célébrer un mariage dans tout bâtiment communal sur le territoire de la commune

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par un amendement de M. Michel Canévet (Union des Démocrates et Indépendants) adopté par le Sénat en séance publique après avoir recueilli un avis défavorable de la Commission et du Gouvernement, le présent article a pour objet de supprimer le droit d'opposition du procureur de la République à la décision du maire par laquelle tout bâtiment communal peut être affecté à la célébration de mariages.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 49 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a créé l'article L. 2121-30-1 du code général des collectivités territoriales autorisant le maire à célébrer un mariage dans tout bâtiment communal situé sur le territoire de sa commune, sauf opposition du procureur de la République.

(1) L'article 4 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a changé la dénomination des actuels comités techniques en comités sociaux territoriaux.

(2) La rédaction initiale de l'amendement mentionnait un délai de huit jours. Suivant la demande des rapporteurs et du Gouvernement, l'amendement a été rectifié afin de prévoir un délai de quinze jours.

(3) Dans le cas où le maire ne préside pas le comité technique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur et de MM. Sacha Houlié (LaREM) et Stéphane Baudu (Mouvement démocrate), la Commission a supprimé cet article.

L'article L. 2121-30-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que le maire peut, sauf opposition du procureur de la République, affecter à la célébration de mariages tout bâtiment communal, autre que celui de la maison commune, situé sur le territoire de la commune. Dans les conditions prévues par l'article R. 2122-11, le procureur de la République veille à ce que la décision du maire respecte les exigences d'une célébration solennelle, publique et républicaine.

Issu d'un amendement de M. Michel Canévet adopté par le Sénat après avoir recueilli l'avis défavorable de la Commission et du Gouvernement, le présent article supprime le droit d'opposition dévolu au procureur de la République susceptible de faire obstacle à la décision du maire de célébrer un mariage dans tout bâtiment communal.

Votre Commission a adopté trois amendements identiques du rapporteur et de MM. Sacha Houlié et Stéphane Baudu tendant à supprimer cet article. Afin de vérifier le respect des exigences susmentionnées, il apparaît indispensable de maintenir le contrôle du procureur de la République sur le lieu dans lequel le maire envisage de célébrer un mariage dès lors que celui-ci est susceptible de se tenir en dehors de la maison commune.

*

* *

CHAPITRE II

Fluidifier les relations entre l'État et les collectivités territoriales

Article 20

(chapitre VI [nouveau] du titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales)

« Rescrit » du préfet

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article introduit une procédure de « rescrit » auprès du préfet de département pour les collectivités territoriales qui souhaiteraient disposer de sa

position formelle sur un acte susceptible d'être déféré. Si ce dernier est conforme à cette prise de position, il ne peut alors plus être déféré au tribunal administratif. Au contraire, si le préfet n'a pas répondu dans un délai de quatre mois, son silence vaut absence de prise de position.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 21 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance a étendu la procédure de rescrit auprès des services de l'État à plusieurs domaines, relevant notamment du code de l'urbanisme, du code du travail ou du code de la consommation.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Lors de son examen par la commission des Lois du Sénat, le présent article a été modifié de manière à :

- réduire le délai de réponse du préfet de quatre à deux mois ;
- étendre son bénéfice aux établissements publics locaux.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, de M. Sacha Houlié et du groupe La République en Marche (LaREM), la Commission a porté à trois mois le délai de réponse du préfet à une demande de rescrit adressée par une collectivité.

I. L'INTRODUCTION D'UNE PROCÉDURE DE RESCRIT AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

1. Un besoin de sécurité juridique exprimé par les élus locaux

La procédure de rescrit, issue du droit romain, a initialement été mise en œuvre en matière fiscale⁽¹⁾ et sociale⁽²⁾ pour sécuriser la relation entre les contribuables et l'État. Son usage s'est toutefois affermi au travers de son application à d'autres domaines, notamment dans le cadre de la loi du 10 août 2018, dite loi « Essoc »⁽³⁾.

Le Conseil d'État définit de la façon suivante le rescrit : il consisterait en « *une prise de position formelle de l'administration, qui lui est opposable, sur l'application d'une norme à une situation de fait décrite loyalement dans la demande présentée par une personne et qui ne requiert aucune décision*

(1) Loi n° 87-502 du 8 juillet 1987 modifiant les procédures fiscales et douanières.

(2) Loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

(3) Notamment en matière de fiscalité de l'aménagement, de redevance versée aux agences de l'eau, de fiscalité francilienne, de redevance d'archéologie préventive, d'archives publiques, de droit du travail et de garantie commerciale.

administrative ultérieure. »⁽¹⁾ La position de l'administration constitue la garantie, pour le bénéficiaire qui s'y serait conformé, de ne pas pouvoir être mis en cause pour un manquement à la règle de droit concernée.

Or, l'une des attentes des élus locaux, exprimée notamment à l'occasion du « Grand débat national » organisé au printemps 2019, est d'avoir accès à une meilleure expertise et à une forme de sécurité juridique, notamment dans un contexte d'augmentation des mises en cause dont ils peuvent être l'objet devant le juge administratif, civil ou pénal. En effet, s'ils sollicitent fréquemment l'avis des services de la préfecture, dans le cadre d'un conseil préalable non formalisé et non encadré, ce conseil ne lie pas la préfecture.

La création d'une procédure de rescrit réservée aux collectivités territoriales, en renforçant cette fonction de conseil des services de l'État aux élus, permettrait ainsi de compléter le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire exercés par le préfet sur leurs actes de manière à garantir l'application uniforme de la règle de droit sur le territoire, conformément à l'article 72 de la Constitution⁽²⁾. Conçus en 1982 comme des contreparties à la suppression de la tutelle de l'État et à l'affirmation de la libre administration des territoires, ces contrôles ont en effet été progressivement recentrés sur les actes les plus prioritaires.

2. Un nouvel outil pour renforcer le dialogue entre le préfet et les élus

Le présent article introduit un nouvel article L. 1116-1 au code général des collectivités territoriales (CGCT) visant à permettre à ces dernières et leurs groupements de saisir le préfet de département d'une demande de prise de position formelle sur un acte qu'ils envisagent de prendre.

Sur le fond, cette demande doit porter sur la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire qui régit l'exercice de leurs compétences ou les prérogatives dévolues à leurs exécutifs. Sur la forme, elle doit être « *écrite, précise et complète* » et comporter la question de droit sur laquelle la prise de position formelle est demandée ainsi que le projet d'acte.

Le préfet dispose alors de quatre mois pour y répondre, son silence valant absence de prise de position⁽³⁾. Dans ce cas, l'acte concerné peut être déféré en cas de manquement aux règles de droit.

Si le préfet a toutefois considéré formellement que l'acte était conforme au droit applicable, alors il ne peut plus, au titre de la question de droit soulevée et

(1) *Étude du Conseil d'État*, « Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets », 26 mars 2014.

(2) *Selon lequel*, « dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, à la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

(3) *Il est donc dérogé à la règle « du silence vaut acceptation » posée par l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration au motif que le contrôle des actes des collectivités par le préfet constitue une mission constitutionnelle appelant une décision effective.*

sauf changement de circonstances, le déférer au tribunal administratif⁽¹⁾. Pour précision, sa position n'a pas pour effet de priver les tiers de la faculté de former un recours contre l'acte concerné.

Un décret en Conseil d'État doit préciser ces dispositions.

Par ailleurs, à la demande du Conseil d'État⁽²⁾, le Gouvernement a indiqué, dans l'étude d'impact du présent article, que les préfetures disposent, pour se saisir de cette nouvelle fonction, de moyens supplémentaires depuis la mise en œuvre en 2015 du plan « Préfecture nouvelle génération » (PPNG) : *« d'une part, leurs capacités d'expertise ont été renforcées par le déploiement d'un plan national de formation spécifique au contrôle de légalité. Ces formations sont aujourd'hui opérationnelles (plus de 1 500 formations suivies) et intégrées de manière permanente par le ministère de l'Intérieur dans son offre nationale de formation. D'autre part, des effectifs supplémentaires de 146 ETPT ont été redéployés [pour assurer ce contrôle]. »*

Depuis 2016, le rôle de l'administration centrale pour soutenir les préfetures dans leur expertise a également été renforcé par la création au sein du pôle d'appui au contrôle de légalité de Lyon (PIACL) d'une nouvelle chambre dédiée à l'appui juridique aux dossiers complexes.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Deux modifications ont été apportées à cet article lors de son examen par la commission des Lois du Sénat. En premier lieu, le délai de réponse dont dispose le préfet a été ramené de quatre mois à deux mois par les rapporteurs, Mme Françoise Gatel et M. Mathieu Darnaud, au motif qu'une telle durée *« 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. »* Les rapporteurs ont ainsi considéré qu'un tel délai serait plus lisible pour les élus sur le terrain.

Toutefois, ce délai paraît court pour les services préfectoraux, d'autant que les actes pris par les collectivités justifiant le recours à cette procédure de rescrit seront sans doute les plus complexes et que la prise de décision du préfet aura pour effet de le priver de la faculté de les déférer en cas de manquement.

(1) *L'étude d'impact du présent article rappelle à ce titre que « dans l'hypothèse où la décision définitivement adoptée par la collectivité territoriale présente des fragilités juridiques sans rapport avec les points droits de la position formelle du représentant de l'État, ou encore en cas de changement de circonstances, ce dernier retrouve sa faculté d'exercer l'action contentieuse prévue par le code général des collectivités territoriales. »*

(2) *Dans son avis du 15 juillet 2019 relatif au présent projet de loi, le Conseil constatait ainsi que « l'étude d'impact devrait être complétée en vue d'exposer les moyens, notamment humains, que l'administration envisage d'affecter à la mise en œuvre de cette mesure qui doit conduire à renforcer les capacités d'expertise et de conseil des préfetures. »*

En second lieu, à l'initiative de Mme Dominique Estrosi-Essone, cette procédure a été étendue aux établissements publics locaux, ces derniers étant également soumis au contrôle de légalité.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La réduction du délai de réponse des services préfectoraux à une demande de rescrit de quatre à deux mois ne semble pas laisser à ces derniers un délai suffisant pour traiter des actes les plus techniques qui pourraient leur être adressés par les collectivités.

Par conséquent, de manière à donner les moyens au préfet de répondre effectivement aux questions qui lui sont adressées et assurer ainsi la sécurisation juridique des actes des collectivités, la Commission a proposé, à l'initiative du rapporteur, de M. Sacha Houlié et du groupe La République en Marche (LaREM) et avec l'avis favorable du Gouvernement, **de porter ce délai à trois mois.**

*
* *

Article 20 bis A

Transmission d'information du préfet aux maires concernés en cas d'activation du système d'alerte et d'information aux populations

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance publique à l'initiative de Mme Catherine Morin-Desailly avec un avis de sagesse de la Commission et du Gouvernement, cet article a pour objet de prévoir qu'en cas d'activation du système d'alerte et d'information aux populations, le préfet de département transmet sans délai aux maires concernés les informations leur permettant d'avertir et de protéger la population.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

Ses auteurs considérant que « *la gestion de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen a montré les carences du système d'alerte et d'information aux populations, le SAIP* », résultant d'une communication des services de l'État « *aléatoire et imparfaite* », l'amendement à l'origine du présent article prévoit la transmission aux maires par le préfet de département des informations nécessaires

pour leur permettre d'avertir et de protéger leur population. Les maires devraient ainsi être informés en continu de l'évolution de la situation sur le terrain.

Pour mémoire, le SAIP est issu des propositions du livre blanc de 2008 sur la défense et la sécurité et a remplacé l'ancien réseau national d'alerte (RNA) en juillet 2015. Il doit permettre, sur les bassins de risques identifiés, « *d'assurer l'alerte des populations, mais aussi de diffuser des informations sur les événements et les mesures prises par les autorités publiques et notamment de préciser les comportements de sauvegarde à adopter par les populations.* » ⁽¹⁾

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 20 bis

(titre II [nouveau] du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales)

Conférence de dialogue entre les collectivités territoriales et l'État

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en commission des Lois du Sénat à l'initiative de M. Jean-Marie Bockel, cet article instaure une conférence de dialogue entre les collectivités territoriales et l'État. Celle-ci se substituerait notamment à la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme prévue par l'article L. 132-14 du code de l'urbanisme.

En séance publique, un amendement de M. Jacques Grosperin a complété la composition de cette conférence pour y intégrer les parlementaires du département.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les commissions départementales de conciliation ont été introduites par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

A l'initiative du rapporteur et de MM. Vincent Bru et Stéphane Baudu, la Commission a supprimé cet article.

(1) Programme annuel de performance du programme n° 161 « Sécurité civile » de la mission « Sécurités » du projet de loi de finances pour 2020.

Le présent article introduit deux nouveaux articles L. 1121-1 et L. 1121-2 dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) qui prévoient la mise en place, auprès de chaque préfet de département, d'une conférence de dialogue. Cette conférence poursuivrait trois missions :

– en matière d'application des normes de droit, elle donnerait un avis sur des difficultés d'interprétation ou de mise en œuvre locale des règles en vigueur et pourrait adresser des propositions de simplification à l'administration centrale. Le préfet serait, quant à lui, chargé de remettre au Gouvernement un rapport annuel sur ces difficultés, assorti de ses propositions en matière de simplification ;

– en matière de document d'urbanisme, elle serait chargée de rechercher un accord entre les autorités compétentes et les autres personnes associées à l'élaboration de ces documents, et pourrait, le cas échéant, formuler des propositions alternatives ;

– en matière d'aménagement ou de construction, elle pourrait être saisie de tout projet pour lequel une décision ou un avis de l'État est nécessaire.

Elle serait composée, avec voix délibérative, de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, pour au moins la moitié de ses membres, de l'ensemble des députés et sénateurs élus dans le département lorsque celui-ci compte moins de cinq parlementaires ou, lorsque le département compte davantage de parlementaires, de deux députés et deux sénateurs désignés respectivement par l'Assemblée nationale et le Sénat, ainsi que de représentants de l'État.

Devenue redondante, la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme prévue par l'article L. 132-14 du code de l'urbanisme serait supprimée.

Cette réforme aurait pour intérêt « *non seulement de faciliter le dialogue à l'échelon local, mais aussi d'assurer une continuité dans la démarche locale de simplification et de contrebalancer les effets négatifs d'une rotation trop rapide des préfets.* »⁽¹⁾ Elle fait suite à une recommandation de plusieurs travaux du Sénat en ce sens⁽²⁾. Le Gouvernement a toutefois exprimé ses réserves sur cet article lors de son examen en séance publique.

A l'initiative du rapporteur et de MM. Vincent Bru et Stéphane Baudu, et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé cet article dont les dispositions relèvent davantage du projet de loi dit « 3D » - décentralisation, différenciation, déconcentration - qui devrait être présenté en conseil des ministres

(1) *Objet de l'amendement n° COM-207 rect.*

(2) *Dont le plus récent est le rapport d'information n° 560 de MM. Jean-Marie Bockel et Mathieu Darnaud « Réduire le poids des normes en aval de leur production : interprétation facilitatrice et pouvoir de dérogation aux normes » du 11 juin 2019.*

à la fin du printemps 2020 et qui traitera en particulier des relations entre les collectivités territoriales et l'État.

*

* *

Article 21

(art. L. 102-13 du code de l'urbanisme)

Correction d'une erreur de coordination de la loi ELAN

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de corriger une erreur matérielle de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN : il rétablit les pouvoirs des maires en matière de droit de préemption et de priorité, sauf dans le cas d'une opération d'intérêt national (OIN), conformément aux dispositions de l'article L. 240-2 du code de l'urbanisme, ou de biens aliénés par l'État, par ses établissements publics et par les sociétés dont il détient la majorité du capital, en vue de la réalisation d'une OIN, en application du g de l'article L. 213-1 du même code.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

—

Cet article, qui n'a pas fait l'objet de modification lors de son examen par le Sénat et par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, n'appelle pas de commentaires particuliers.

*

* *

Article 21 bis

(art. L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime)

Composition des commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance publique au Sénat à l'initiative de Mme Sylvie Vermeillet avec un avis favorable de la Commission et de sagesse du Gouvernement, cet article a pour objet d'instaurer, au sein des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), une parité entre les élus locaux, d'une part, et les autres catégories de membres, d'autre part.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les CDPENAF ont été créées par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a supprimé cet article.

Le code rural et de la pêche prévoit la création, dans chaque département, d'une CDPENAF, présidée par le préfet, qui associe des représentants de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des professions agricole et forestière, des chambres d'agriculture et des organismes nationaux à vocation agricole et rurale, des propriétaires fonciers, des notaires, des associations agréées de protection de l'environnement et des fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs.

Parmi les missions qui leur sont confiées, elles émettent notamment un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme. Elles sont ainsi la « *cheville ouvrière de la stratégie de lutte contre l'artificialisation excessive [de ces] terres.* »⁽¹⁾

Or, selon l'auteur de l'amendement, « *si les communes et les intercommunalités exercent la compétence en matière d'urbanisme, dans les faits, elles ont peu de poids dans les avis rendus par les CDPENAF. Créer une parité entre élus et organismes permettrait de combattre le sentiment d'impuissance des*

(1) Fiche technique relative aux objectifs et modalité de fonctionnement de la CDPENAF, juillet 2019 https://cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-07/L19088_CDPENAF_docMontage_0.pdf

maires face à des décisions qui leur échappent, sans pour autant remettre en cause l'équilibre décisionnel des CDPENAF. »

Toutefois, à l'initiative du rapporteur et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé cet article de manière à maintenir la composition actuelle des CDPENAF qui rassemblent, en l'état du droit, toutes les parties concernées par le développement du territoire et dont les avis, le plus souvent consultatifs, permettent de rendre compte de cette large représentation.

*

* *

Article 22

Habilitation à légiférer par ordonnance sur la publicité des actes des collectivités territoriales

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet d'habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de modifier les règles relatives à la publicité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette ordonnance doit être prise dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, tandis qu'un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de sa publication.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative des rapporteurs du Sénat, le délai de dépôt du projet de loi de ratification a été ramené à trois mois.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du Gouvernement, la Commission a rétabli le délai de six mois laissé au Gouvernement pour présenter un projet de loi de ratification à compter de la publication de l'ordonnance.

La publicité des actes des collectivités territoriales est un préalable à leur exécution. Ces derniers doivent ainsi être publiés en texte intégral sur différents supports qui permettront soit l'information du public, soit leur conservation. La publication papier peut, par ailleurs, être complétée d'une publication numérique, qui ne peut toutefois s'y substituer.

Quatre principaux outils, aux finalités différentes, permettent d’assurer la publicité des actes et de leur conférer des effets juridiques :

– **le procès-verbal** de l’assemblée délibérante, qui est établi à l’issue de chaque séance et qui peut être communiqué à toute personne qui en fait la demande ;

– **le compte rendu de la séance**, qui doit être affiché à titre d’information à la mairie pour les communes et les EPCI ;

– **le registre des délibérations** du conseil municipal et **le registre des actes du maire**, qui doivent être tenus dans chaque commune et dans chaque EPCI pour conserver les actes ;

– **le recueil des actes administratifs**, dans lequel sont publiés les délibérations et les arrêtés pris par l’exécutif local, et dont la tenue est obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus, les départements et les régions.

Le tableau ci-après rappelle les obligations de chaque catégorie de collectivité en la matière.

CONDITION DE PUBLICATION DES ACTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

	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

* L'article L. 5211-47 du CGCT permet 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.

Source : Commission des Lois du Sénat, rapport n° 12 – Tome I relatif au présent projet de loi.

La diversité des supports, malgré la possibilité dans certains cas de les fusionner, ne participe pas à la bonne information des citoyens, d’autant que les

obligations en la matière sont plus contraignantes pour le bloc communal, qui constitue pourtant le niveau de proximité, que pour les départements et les régions.

Par conséquent, cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures modifiant les règles relatives **à la publicité des actes** des collectivités territoriales et de leurs groupements, **à leur entrée en vigueur, à leur conservation et au point de départ du délai de recours contentieux**, dans le but de simplifier, de clarifier et d'harmoniser ces règles. Par ailleurs, cette ordonnance devrait revoir les effets de **la dématérialisation de ces actes**. L'étude d'impact du présent article précise, à ce titre, qu' « *il semble nécessaire de préciser l'effet de la publication des actes par voie dématérialisée, afin de prendre en compte la généralisation de ce type de support et les avantages qu'il confère en termes de diffusion de l'information, tout en restant vigilant quant aux problématiques d'exclusion numérique.* » Le Parlement devra ainsi s'assurer de la prise en compte de cette réserve dans les mesures qui seront proposées par l'ordonnance en la matière.

Cette dernière devra être prise dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation du présent texte et un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de sa publication, ramené à trois mois par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de ses rapporteurs, Mme Françoise Gatel et M. Mathieu Darnaud.

À l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable du rapporteur, le délai dont le gouvernement disposera pour déposer un projet de loi de ratification à compter de la publication de l'ordonnance a été rétabli à six mois au lieu de trois de manière à « *donner une plus grande souplesse au travail gouvernemental et parlementaire.* » ⁽¹⁾

*
* *

Article 22 bis

(art. 1212-1 du code général des collectivités territoriales)

Modalité d'élection du président et des vice-présidents du Conseil national d'évaluation des normes

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance publique au Sénat à l'initiative de M. Alain Richard avec l'avis favorable de la Commission et du Gouvernement, cet article a pour objet de

(1) *Exposé sommaire de l'amendement n° CL 795 du Gouvernement.*

supprimer l'obligation d'exercer une fonction exécutive locale pour être nommé président ou vice-président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La composition du CNEN et les modalités de nomination de son président et de ses vice-présidents ont été introduites à l'article L. 1212-1 du code des collectivités territoriales par l'article 1^{er} de la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Pour mémoire, le CNEN s'est substitué à la commission consultative d'évaluation des normes instituée en 2008.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

—

Conçu par le législateur comme une instance de dialogue entre les élus et le Gouvernement, le CNEN est chargé d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et leurs groupements, en veillant à garantir le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution. Il se compose, à cette fin, de 36 membres, dont 27 représentants d'élus locaux et nationaux, et de 9 représentants de l'État, renouvelés tous les trois ans⁽¹⁾. Les modalités de leur élection ou de leur nomination doivent assurer une représentation paritaire.

Son président et ses deux vice-présidents sont élus par les membres siégeant au titre d'un mandat électif parmi ceux qui exercent des fonctions exécutives dans une collectivité territoriale ou un EPCI.

Or, selon l'objet de l'amendement à l'origine de cet article, les conditions d'éligibilité à ces trois postes sont trop restrictives et il conviendrait « *d'ouvrir la faculté de se porter candidat à ces fonctions à d'autres acteurs* »⁽²⁾, soit les conseillers régionaux, les conseillers départementaux, les élus communautaires et les conseillers municipaux.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

(1) Soit deux députés, deux sénateurs, quatre conseillers régionaux élus par le collège des présidents des conseils régionaux, quatre conseillers généraux élus par le collège des présidents des conseils généraux, cinq conseillers communautaires élus par le collège des présidents des EPCI, dix conseillers municipaux élus par le collège des maires et neuf représentants de l'État.

(2) Compte rendu de la séance publique du 17 octobre 2019.

Article 22 ter

(article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales)

Élargir les compétences du Conseil national d'évaluation des normes

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance publique au Sénat à l'initiative de M. Alain Richard avec un avis favorable de la Commission et de sagesse du Gouvernement, cet article élargit le champ d'expertise du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) : portant actuellement sur l'impact technique et financier des normes, il prendrait désormais en compte leur impact juridique.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les conditions de consultation du CNEN et le champ de son activité sont définis par l'article L. 1212-2 du CGCT, introduit par l'article 1^{er} de la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a supprimé cet article.

Le CNEN est chargé de formuler des avis circonstanciés sur les projets de texte qui lui sont soumis, dans un objectif de proportionnalité, afin de limiter la création de charges nouvelles pour les collectivités territoriales et permettre, le cas échéant, l'adaptation des normes réglementaires à la diversité des territoires.

Il est ainsi obligatoirement consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de textes réglementaire, de loi ou d'acte de l'Union européenne créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables ⁽¹⁾. Les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent également le consulter sur une proposition de loi.

Par ailleurs, il peut se saisir de lui-même ou être saisi d'une demande d'évaluation de normes en vigueur par le Gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, et les collectivités territoriales et leurs groupements eux-mêmes.

(1) À l'exclusion des normes justifiées directement par la protection de la sûreté nationale.

Dans son avis d'évaluation, il peut alors proposer des mesures d'adaptation des normes réglementaires en vigueur si ces dernières entraînent, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des conséquences matérielles, techniques ou financières manifestement disproportionnées au regard des objectifs poursuivis.

Dans ce contexte, le présent article tend à élargir le champ d'évaluation du CNEN aux impacts juridiques que peuvent avoir les normes, « *au sens de leur applicabilité dans la diversité des territoires* »⁽¹⁾ de manière à renforcer la portée de ses avis.

À l'initiative du rapporteur et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a toutefois supprimé cette disposition au motif que le droit en vigueur prévoit d'ores et déjà la possibilité pour le CNEN de proposer, dans le cadre de ses avis, des adaptations aux normes proposées pour qu'elles prennent en compte la diversité des territoires.

*
* *

Article 22 quater

(art. L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales)

Effet des avis du Conseil national d'évaluation des normes

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance publique au Sénat à l'initiative de M. Alain Richard avec un avis favorable de la Commission et une demande de retrait du Gouvernement, l'article 22 *quater* renforce les effets des avis du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les conditions dans lesquelles le CNEN rend ses avis sont prévues par l'article L. 1212-2 du CGCT, introduit par l'article 1^{er} de la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a supprimé cet article.

(1) *Objet de l'amendement n° 552 rect.*

Les avis que le CNEN rend sur les normes applicables aux collectivités territoriales et leurs groupements, dans un délai de six semaines renouvelable une fois ⁽¹⁾, peuvent comporter des mesures d'adaptation des normes réglementaires en vigueur, proposer des modalités de simplification de ces dispositions ou l'abrogation de normes devenues obsolètes. Ils sont par ailleurs rendus publics ⁽²⁾. À défaut de délibération dans les délais rappelés, l'avis du conseil national est réputé favorable.

Lorsqu'au contraire, le conseil national émet un avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte réglementaire, le Gouvernement doit transmettre un projet modifié ou des informations complémentaires en vue d'une seconde délibération.

Cette obligation ne s'applique toutefois pas si le projet de texte a été examiné en urgence. De même, contrairement aux projets de texte réglementaire, il n'est pas exigé du Gouvernement qu'il présente un projet de loi modifié à la suite d'un premier avis défavorable du CNEN, le texte devant être soumis par la suite à la représentation nationale.

Dans ce contexte, cet article a pour objet d'« *introduire formellement dans le droit le principe de la consultation des élus locaux dans le processus d'élaboration des normes. À cette fin, les ministères rapporteurs devront, sur demande du Conseil national d'évaluation des normes, **motiver leurs décisions de refus d'intégrer les recommandations émises par le conseil en vue ou lors d'une seconde délibération.*** » ⁽³⁾

À l'initiative du rapporteur et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a toutefois supprimé cette disposition de manière à conserver le caractère consultatif des avis du CNEN, qui sont d'ailleurs généralement suivis.

*

* *

(1) À titre exceptionnel et sur demande du Premier ministre ou du président de l'assemblée parlementaire qui le saisit, ce délai est réduit à deux semaines.

(2) Les avis rendus sur les propositions de loi sont, quant à eux, adressés au président de l'assemblée parlementaire concernée, pour communication à ses membres.

(3) Compte rendu de la séance publique du 17 octobre 2019.

CHAPITRE III Simplifier le droit applicable aux élus locaux

Article 23

(art. L. 141-1, L. 141-2 du code de l'action sociale et des familles [abrogés], art. 375-9-2 du code civil, art. L. 1111-2, L. 2144-2, L. 2511-1-1, L. 5211-10-1, L. 5211-39-1, L. 5217-9, L. 5218-10, , L. 5219-1, L. 5219-7, L. 5741-1, L. 5741-2 du code général des collectivités territoriales, art. L. 2112-4 du code des transports et art. L. 223-3 du code forestier)

Suppression de l'obligation de créer diverses instances et d'établir divers documents

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de rendre facultatives la constitution de conseils locaux et la production de certains rapports afin de donner plus de souplesse aux conseils municipaux et communautaires pour définir les outils dont ils ont besoin pour mener leurs politiques publiques.

La mise en place d'un conseil de développement, d'un conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF) et d'annexes de la mairie, ainsi que l'établissement d'un rapport sur les mutualisations de services au sein des EPCI et d'un rapport sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets, seraient laissés à l'appréciation des collectivités concernées.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

– l'article 46 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure a rendu obligatoire la création d'un CDDF pour les communes de plus de 50 000 habitants ;

– l'article 4 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a introduit l'obligation de créer des annexes de la mairie dans les quartiers des communes de plus de 100 000 habitants de manière à mettre à la disposition des habitants des services municipaux de proximité ;

– l'article 57 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a modifié les règles relatives à la composition des conseils de développement pour leur appliquer le principe de parité et refléter la population du territoire concerné, telle qu'issue du recensement, dans ses différentes classes d'âge ;

– l'article 98 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », a introduit l'obligation, pour le

maire ou le président de l'EPCI, d'élaborer un rapport sur la prévention et la gestion des déchets ;

– l'article 67 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a imposé au président de l'EPCI de réaliser un rapport relatif aux mutualisations de services entre l'établissement et ses communes membres.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Lors de son examen par la commission des Lois du Sénat, cet article a été complété de manière à supprimer les articles relatifs aux conseils de développement dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) et aux CDDF dans le code de l'action sociale et des familles. Par ailleurs, l'élaboration de deux rapports supplémentaires a été rendue facultative, à savoir :

– le rapport relatif au développement social urbain pour les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ;

– le rapport sur la politique de la ville pour celles ayant conclu un contrat de ville.

Par contre, l'obligation de réaliser le rapport sur le coût de la gestion et de la prévention des déchets a été rétablie.

➤ **Modifications apportées par le Commission**

À l'initiative du rapporteur, de M. Stéphane Baudu, de M. Sacha Houlié et du groupe La République en Marche (LaREM), la Commission a modifié cet article de manière à :

– réintroduire le cadre législatif encadrant le fonctionnement des CDDF, tout en maintenant le caractère facultatif de leur mise en place ;

– rétablir le caractère obligatoire des conseils de développement pour les EPCI de plus de 50 000 habitants.

I. LA SUPPRESSION D'OBLIGATIONS À LA CHARGE DES COLLECTIVITÉS

1. La suppression du caractère obligatoire de l'instauration de certaines instances

a. Le conseil des droits et des devoirs des familles

Prévu par l'article L. 141-1 du code de l'action sociale et des familles, le CDDF est un outil d'accompagnement personnalisé des familles en difficulté, dont les enfants présentent des problèmes de comportement. Conçu comme une instance de médiation et de responsabilisation des parents face aux actes de leurs enfants, il permet de prévenir et de résoudre des situations problématiques.

L'objectif est de mettre un terme à une éventuelle dynamique qui pourrait conduire à la délinquance certains enfants dont le comportement s'aggrave.

Ce conseil est présidé par le maire ou son représentant et est composé de représentants de l'État, de 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. Il se réunit afin :

– d'entendre une famille, de l'informer de ses droits et devoirs envers l'enfant et de lui adresser des recommandations destinées à prévenir des comportements susceptibles de mettre l'enfant en danger ou de causer des troubles pour autrui ;

– d'examiner avec la famille les mesures d'aide à l'exercice de la fonction parentale susceptibles de lui être proposées et l'opportunité d'informer les professionnels de l'action sociale et les tiers intéressés des recommandations qui lui sont faites et, le cas échéant, des engagements qu'elle a pris dans le cadre d'un contrat de responsabilité parentale.

Le conseil est également consulté lorsque le maire envisage de proposer un accompagnement parental. Il peut proposer à ce dernier de saisir le président du conseil départemental en vue de la mise en œuvre d'une mesure d'accompagnement lorsque la situation d'une famille devient problématique pour l'enfant et pour son environnement.

Pour mémoire, la création de ces conseils n'est obligatoire que pour les communes de plus de 50 000 habitants. Toutefois, selon l'étude d'impact ⁽¹⁾, les élus peuvent avoir « *des difficultés à identifier son articulation avec les outils de l'État en matière de prévention de la délinquance et les compétences du président du conseil départemental dans le champ de la protection de l'enfance.* » Alors que seule une quarantaine de CDDF avaient été créés avant que le législateur n'impose leur mise en place dans les villes de plus de 50 000 habitants en 2011 (soit 115 villes), un bilan de la stratégie nationale de prévention de la délinquance réalisé en 2015 en dénombrait 148.

Afin de donner davantage de souplesse aux communes pour définir un dispositif plus cohérent au regard des besoins constatés, il est donc proposé de rendre facultative la constitution du CDDF.

b. Les conseils de développement

Les conseils de développement, créés par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite loi « Voynet ») ⁽²⁾ et codifiés à l'article L. 5211-10-1 du CGCT, sont obligatoires

(1) Étude d'impact de l'article annexée au présent projet de loi.

(2) 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.

dans les établissements publics à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants ⁽¹⁾. Ils sont composés de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs, représentés de manière paritaire et issus des différentes classes d'âge.

Il s'agit donc d'une enceinte destinée à favoriser la participation citoyenne, puisque ces conseils s'organisent librement et ne sont pas composés d'élus mais de représentants de la société civile, non rémunérés.

Ils sont, à ce titre, consultés sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable. Ils peuvent donner leur avis ou être consultés sur toute autre question relative à ce périmètre. Leur rapport d'activité est examiné et débattu par l'assemblée délibérante de l'EPCI.

Si les conseils de développement ont été mis en œuvre dans de nombreuses communes et constituent « *un bon outil* », une part des objectifs poursuivis par le présent projet de loi est de réduire les contraintes portant sur le bloc communal en particulier. Par conséquent, le Gouvernement propose de sortir cette instance « *du champ de l'obligation, laissant le soin à tout un chacun de l'activer totalement ou partiellement, comme bon lui semble.* » ⁽²⁾

Par conséquent, le présent article rend facultatif l'établissement du conseil de développement : si un EPCI souhaite créer un tel conseil, ce dernier n'aura plus à être consulté sur l'élaboration du projet de territoire, ni sur les documents qui lui sont associés, ainsi que sur les politiques locales de promotion du développement durable. De même, le conseil de développement n'aura plus à établir un rapport d'activité.

c. Les annexes de mairie

Conformément à l'article L 2144-2 du CGCT, dans les communes de 100 000 habitants et plus (soit 42 communes), la création dans les quartiers d'annexes de la mairie, éventuellement communes à plusieurs quartiers, est obligatoire. Dans ces annexes, des services municipaux de proximité sont mis à la disposition des habitants.

Revenant sur le caractère obligatoire de ces annexes, cet article permet ainsi « *aux communes considérées de choisir librement les modalités de leur organisation : accueil centralisé des habitants en un seul lieu ou multiplicité des accueils via les annexes de la mairie.* » ⁽³⁾

(1) Les établissements publics contigus peuvent également décider de créer et d'organiser un conseil de développement commun compétent pour l'ensemble de leurs périmètres.

(2) Selon le ministre chargé des collectivités territoriales, M. Sébastien Lecornu, en séance publique le 17 octobre 2019.

(3) Étude d'impact de l'article annexée au présent projet de loi.

2. La suppression de certains rapports

a. *Le rapport sur les mutualisations au sein des intercommunalités*

L'article L. 5211-39-1 du CGCT prévoit qu'afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'EPCI établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre l'établissement et les communes membres. Ce rapport, qui comporte **un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat** ⁽¹⁾, est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres, ces derniers disposant d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le projet de schéma est, par la suite, approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI.

Le caractère obligatoire de cette procédure serait supprimé de manière à permettre aux élus « *de déterminer, de la façon dont ils le souhaitent, soit par ce rapport, soit d'une autre manière, le cadre d'exercice des compétences.* » ⁽²⁾

b. *Le rapport sur la prévention et la gestion des déchets*

L'article L. 2224-17-1 du CGCT rend obligatoire, quant à lui, la présentation, par le maire ou le président de l'EPCI respectivement, au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante, d'un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets, destiné notamment à l'information des usagers.

Ce rapport rend compte de la situation de la collectivité territoriale au regard des objectifs fixés en la matière au niveau national, ainsi que des recettes et des dépenses par flux de déchets et par étape technique. Il est rendu public, accompagné de l'avis du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante, sur le site internet de la collectivité ou, à défaut, du syndicat de collecte.

Selon l'étude d'impact, la suppression du caractère obligatoire de ce rapport « *n'obèrera pas cependant la possibilité pour les collectivités de mettre en place un compte rendu selon les formes et les modalités qu'elles jugeraient appropriées, en concordance avec la future loi relative à la lutte contre le gaspillage à l'économie circulaire. Cela sera laissé à leur libre appréciation.* » Par ailleurs, le maintien de l'obligation pour le service public en charge des déchets de tenir une comptabilité analytique permettra aux collectivités de continuer de disposer d'une connaissance précise des données de ce service.

(1) *Comprenant notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.*

(2) *Étude d'impact de l'article annexée au présent projet de loi.*

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de son examen par la commission des Lois, plusieurs modifications ont été apportées au présent article, à l'initiative des rapporteurs, Mme Françoise Gatel et M. Mathieu Darnaud.

En premier lieu, deux rapports supplémentaires ont été rendus facultatifs, soit :

– le rapport relatif au développement social urbain pour les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ;

– le rapport sur la politique de la ville pour celles ayant conclu un contrat de ville.

En deuxième lieu, les dispositions relatives aux conseils de développement et aux CDDF, devenus facultatifs, ont été supprimées du CGCT et du code de l'action sociale et des familles de manière à laisser la faculté pour les collectivités de décider librement de leur composition et de leurs missions.

En troisième lieu, les rapporteurs du Sénat ont considéré que la suppression du caractère obligatoire du rapport sur le service public en charge des déchets n'était pas opportune alors qu'il est « *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.* » Ils ont, par conséquent, proposé de rétablir le droit en vigueur en la matière.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Plusieurs modifications ont été adoptées par la commission des Lois avec l'avis favorable du Gouvernement :

– à l'initiative du rapporteur et de M. Stéphane Baudu, les dispositions en vigueur relatives aux conseils pour les droits et devoirs des familles ont été rétablies dans le code de l'action sociale et des familles, tout en maintenant le caractère facultatif de leur mise en place ;

– à l'initiative du rapporteur, le cadre juridique relatif aux conseils de développement a également été réintroduit au sein du CGCT afin que les EPCI souhaitant y recourir puissent s'y référer.

Cette dernière disposition a été sous-amendée à l'initiative de M. Sacha Houlié et du groupe La République en Marche (LaREM), avec un avis

de sagesse du Gouvernement, de manière à maintenir le caractère obligatoire des conseils de développement pour les seuls EPCI de plus de 50 000 habitants, soit un seuil jugé pertinent par la Coordination nationale des conseils de développement lors de son audition par le rapporteur.

*

* *

Article 23 bis

(chapitre II *bis* du titre unique du livre Ier et chapitre III du titre II du livre VIII [nouveaux] de la première partie du code général des collectivités territoriales)

Création d'un cadre juridique propre à la médiation territoriale

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en commission des Lois au Sénat à l'initiative de Mme Nathalie Delattre, cet article a pour objet de prévoir un cadre juridique pour la médiation territoriale.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a précisé la rédaction de cet article de manière à mieux délimiter le champ de la médiation territoriale.

Issu d'une disposition de la proposition de loi visant au développement des médiateurs territoriaux de Mme Nathalie Delattre ⁽¹⁾, cet article vise à encourager l'institutionnalisation de la médiation territoriale.

Pour mémoire, conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution, certaines collectivités, notamment les plus importantes, ont pu mettre en place des médiateurs institutionnels pour prévenir la judiciarisation des différends avec leurs administrés ⁽²⁾. Ces créations ont été décidées sans nécessiter de disposition législative ou réglementaire particulière.

En l'absence de définition juridique propre à la médiation territoriale, ce type de médiation reste défini par l'article 21 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 comme une activité de prestation de service exercée librement et soumise à la libre concurrence, en application de la liberté d'entreprendre. Si les médiateurs ne

(1) Commentée par le rapport n° 546 (2018-2019) de M. François Bonhomme.

(2) Une soixantaine de médiateurs auraient été créés selon l'Association des médiateurs des collectivités territoriales.

disposent pas d'un statut particulier, ils doivent toutefois se soumettre à un socle de principes essentiels – moralité, compétence, impartialité. ⁽¹⁾

Toutefois, des demandes en faveur d'un encadrement plus strict de l'activité de médiation ont été exprimées, notamment face à l'essor d'un marché de formation des médiateurs et de référentiels de déontologie leur étant destinés.

À cette fin, le présent article prévoit un cadre juridique proche de celui existant en matière de médiation administrative ⁽²⁾. Un nouvel article L. 1112-24 du code général des collectivités territoriales dispose ainsi que :

– sans préjudice des dispositifs de médiation existants, les collectivités territoriales ou leurs groupements pourront instituer, pour cinq ans, un médiateur territorial, par une délibération de leur organe délibérant qui fixera également le champ de ses interventions. Le médiateur pourra être saisi par toute personne physique ou morale dans le cadre d'un différend avec la collectivité concernée qui n'a pas été porté devant une juridiction ;

– il devra exercer ses fonctions en toute indépendance, ce qui implique que les élus ou les agents de la collectivité concernée ne pourront pas y prétendre. Par ailleurs, l'organe délibérant qui l'instituera devra mettre à sa disposition les moyens humains et matériels nécessaires à l'exercice de ses fonctions ;

– sa saisine interrompra les délais de recours contentieux et suspendra les éventuelles prescriptions ⁽³⁾.

Ce dispositif entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2021 pour accorder un délai aux collectivités qui souhaiteraient s'en saisir.

Votre rapporteur fait sienne la réserve des rapporteurs du Sénat sur ce dispositif selon laquelle « *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, 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.* »

Par conséquent, à son initiative et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a modifié la rédaction de cet article de manière à préciser que la médiation territoriale s'exerce « *sans préjudice des dispositifs de médiation existants et notamment de ceux relatifs à la consommation* ». Par ailleurs, la

(1) Comme l'a rappelé le Gouvernement le 23 juillet 2019 en réponse à la question parlementaire n° 18 144 de M. Jean-Luc Lagleize publiée le 26 mars 2019.

(2) Prévue par le chapitre III du titre 1er du livre II de la partie législative du code de la justice administrative. Les médiations qui seront conduites par le médiateur territorial seront ainsi soumises à ces dispositions.

(3) Sauf si un tel recours constitue un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux.

rédaction des dispositions relatives son application à la Nouvelle-Calédonie est simplifiée.

*
* *

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de permettre au préfet de département de réduire la participation financière minimale – actuellement fixée à 20 % – des collectivités territoriales qui sont maîtres d'ouvrage d'un investissement portant sur le patrimoine non protégé.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 1^{er} de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a réduit de 20 % à 15 % le pourcentage de la participation minimale des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage d'un investissement financé par le fonds européen de développement régional dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Lors de son examen en commission, les rapporteurs du Sénat ont étendu à toutes les opérations dont sont maîtres d'ouvrage une commune, un EPCI ou un syndicat mixte « fermé » la faculté de déroger à cette participation financière minimale.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la rédaction initiale de cet article proposée par le Gouvernement a été rétablie.

I. LE PRINCIPE DE PARTICIPATION MINIMALE DES MAÎTRES D'OUVRAGE AU FINANCEMENT DE LEURS INVESTISSEMENTS

L'article L. 1111-10 du CGCT dispose que « *toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une*

opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet. »⁽¹⁾ Cette obligation doit notamment garantir que la collectivité concernée sera en capacité d'en supporter les charges d'entretien une fois l'investissement réalisé.

Le montant de cette participation est fixé par défaut à 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet.⁽²⁾

Toutefois, pour certains types d'investissements, des dérogations ont été prévues par le législateur de manière à permettre l'apport de davantage de financements. Le préfet de département peut ainsi accorder des participations inférieures au titre :

– **des projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés ;**

– **des projets d'investissement destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques**, au vu de l'importance des dégâts et de la capacité financière des collectivités territoriales concernées.

Par ailleurs, des seuils de participation inférieurs à 20 % sont également prévus en faveur d'investissements spécifiques, à l'instar :

– des 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 réalisés par les EPCI de Corse ou par leurs communes membres (la participation minimale du maître de l'ouvrage est alors de 10 %) ;

– des opérations d'investissement financées par le fonds européen de développement régional dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne (la participation minimale est de 15 %).

II. LA FACULTÉ DE DÉROGER À LA PARTICIPATION MINIMALE EN MATIÈRE DE PATRIMOINE NON PROTÉGÉ

Cet article étend la faculté pour le préfet de déroger à la participation financière minimale des maîtres d'ouvrage **au patrimoine non protégé**, c'est-à-dire, conformément à l'article 1^{er} du code du patrimoine, à 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* ».

(1) À l'exception des collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que la Polynésie française, Wallis et Futuna et la Nouvelle-Calédonie.

(2) Les éventuels apports de sociétés privées ne sont donc pas pris en compte dans ce total.

Il s'inscrit ainsi dans la réflexion engagée sur la préservation du patrimoine culturel des collectivités territoriales, alimentée par la mission « Patrimoine en péril », confiée par le Président de la République à M. Stéphane Bern, qui a recensé en 2018 environ 800 monuments non protégés en péril, dont près de 500 relèvent de la propriété des collectivités territoriales. S'ajoute à ces monuments l'entretien des autres biens immobiliers et mobiliers de valeur patrimoniale à la charge de celles-ci.

Dans ce contexte, si les régions et départements participent régulièrement au financement d'opérations de rénovation ou de conservation, il convient d'accorder davantage de souplesse pour permettre ces financements. Par conséquent, la rédaction initiale de cet article propose de compléter les dérogations déjà prévues par l'article L. 1111-10 afin de laisser la faculté au préfet de département de baisser le seuil de participation minimale lorsque cette dernière « est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage. »

III. LES MODIFICATIONS INTRODUITES AU SÉNAT

Lors de son examen en commission, les rapporteurs du Sénat ont considéré que :

– la notion de patrimoine non protégé est trop imprécise et laisse place à une appréciation peu sécurisante pour les collectivités territoriales ;

– la dérogation proposée ne répond qu'imparfaitement aux besoins de celles-ci, alors même que les petites communes et leurs EPCI peuvent être en difficulté pour financer des investissements portant également sur des biens non patrimoniaux ;

– le caractère restreint de cette dérogation n'est pas cohérent avec le relèvement, par le Gouvernement, de 80 % à 100 % du montant de la dépense subventionnable, le montant maximal des subventions d'investissement pouvant être attribuées par l'État à des personnes publiques ou privées. ⁽¹⁾

Ils ont, par conséquent, proposé d'étendre à toute opération d'investissement dont le maître d'ouvrage appartient au bloc communal (une commune, un EPCI ou un syndicat mixte) la faculté pour le préfet de département d'accorder une dérogation à leur participation financière minimale, en considérant que le contrôle exercé par celui-ci « *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.* » ⁽²⁾

(1) Décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.

(2) Rapport n° 12 – Tome 1 relatif au présent projet de loi de Mme Françoise Gatel de M. Mathieu Darnaud.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

À l'initiative du rapporteur et avec l'avis favorable du Gouvernement, la rédaction du présent article a été rétablie dans sa version initialement proposée par ce dernier de manière à limiter la possibilité pour le préfet de département de réduire la participation financière minimale – actuellement fixée à 20% – des collectivités territoriales aux seuls investissements portant sur le patrimoine non protégé pour lesquels elles sont maîtres d'ouvrage.

En effet, l'extension souhaitée par le Sénat de cette disposition affaiblit le sens de cet encadrement prévu par la loi : les dérogations en vigueur doivent en effet être limitées à des investissements exceptionnels, d'un coût important et qui dépassent le seul intérêt local.

*

* *

Article 25

(art. L. 1111-11 [*nouveau*] du code général des collectivités territoriales)

Publication du plan de financement des opérations d'investissement

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de rendre obligatoire la publication du plan de financement des opérations d'investissement réalisées par les collectivités territoriales ou leurs groupements.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

En séance publique, cet article a fait l'objet d'un amendement de précision.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du Gouvernement, la Commission a adopté deux modifications à ce dispositif :

– l'obligation de publication du plan de financement est limitée aux subventions publiques ;

– ce plan doit faire l'objet d'un affichage permanent.

En l'état du droit, les collectivités territoriales n'ont aucune obligation en matière de publicité et d'affichage des subventions qu'elles reçoivent pour financer des projets locaux, alors même que régulièrement d'autres niveaux de collectivités ou d'autres acteurs publics ou privés participent à ce financement. Or, le Gouvernement considère que « *dans le contexte de renforcement des exigences de transparence des comptes publics et d'amélioration de l'information financière, il semble opportun d'enrichir l'information financière que les collectivités et leurs groupements doivent fournir à leurs habitants.* »

Cet article propose donc d'introduire un nouvel article L. 1111-11 au code général des collectivités territoriales disposant que, lorsqu'une opération bénéficie de subventions, la collectivité territoriale ou le groupement maître d'ouvrage publie son plan de financement et l'affiche pendant la réalisation de l'opération et à son issue. Les modalités d'application de cette obligation seront précisées par décret.

Pour mémoire, ce dispositif s'inspire de l'obligation d'information et de communication sur les soutiens financiers européens qui s'impose d'ores et déjà aux collectivités territoriales en bénéficiant, en application de l'annexe au règlement UE n°1303/2013 relatif aux fonds structurels européens.⁽¹⁾

Toutefois, suite à la présentation d'un amendement de M. Sacha Houlié visant à mieux informer le public des financements ayant concouru à la réalisation de l'investissement par le recours à une plaque inaugurale dédiée⁽²⁾, le Gouvernement a proposé, sous réserve du retrait de cette proposition, d'apporter deux modifications au dispositif proposé :

– l'obligation de publication de la liste des subventions reçues serait limitée aux subventions publiques ;

– ces dernières feraient l'objet d'un affichage permanent.

Cette restriction du champ du dispositif s'explique notamment par le souhait de ne pas contraindre les collectivités à afficher sur des bâtiments publics le nom acteurs privés ayant participé au financement d'un investissement.

*

* *

(1) Règlement UE n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives aux fonds structurels européens.

(2) Amendement n° CL 1062.

Article 25 bis

(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

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en commission des Lois du Sénat à l'initiative de Mme Catherine Troendlé et des rapporteurs ⁽¹⁾, cet amendement a pour objet d'autoriser les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements à déléguer à l'organe exécutif – maire ou président – la faculté de mettre à disposition, à titre gratuit, des biens appartenant à la collectivité ou au groupement pendant une durée ne pouvant excéder douze ans.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La liste des délégations qui peuvent être attribuées à l'organe exécutif des collectivités par leur assemblée délibérante évolue régulièrement.

L'article 57 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance a complété les attributions du maire exercées au nom de la commune par la possibilité de prendre des mesures en matière de chasse.

L'article 85 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a introduit la faculté pour le conseil départemental de déléguer à son président la possibilité de procéder au dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens du département.

Le même article a prévu une délégation semblable du conseil régional à son président.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, de M. Sacha Houlié et du groupe La République en Marche (LaREM), la Commission a supprimé cet article.

L'article 25 bis a pour objet de compléter la liste des délégations que le conseil municipal, le conseil départemental ou le conseil régional peuvent accorder réciproquement au maire, au président du département et au président de la région. Ceux-ci pourraient ainsi être compétents en matière de conclusion et de

(1) Les rapporteurs ont en effet sous-amendé le dispositif proposé initialement au profit des seuls présidents de département pour l'étendre aux maires et aux présidents de région.

révision des conventions de mise à disposition à titre gratuit de biens appartenant à la commune pour une durée ne pouvant excéder douze ans.

Cette disposition complèterait la délégation dont ils bénéficient d'ores et déjà pour consentir des occupations ou conclure des baux à titre payant alors que les occupations à titre gratuit requièrent une autorisation de leur assemblée délibérante.

Les conditions dans lesquelles une décision d'occupation du domaine public à titre gratuit pourrait intervenir demeurerait soumises aux cas limitativement prévus par l'article L 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

À l'initiative du rapporteur, de M. Sacha Houlié et du groupe La République en Marche (LaREM), et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé cet article au motif que les implications financières que pourraient avoir des mises à disposition de biens de la collectivité à titre gratuit justifient qu'une délibération de l'assemblée délibérante les autorisent expressément.

*

* *

Article 25 ter

(art. L. 3211-2 et L. 4133-6-1 du code général des collectivités territoriales)

Modification en cours de mandat des délégations à la commission permanente

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en commission des Lois du Sénat à l'initiative de Mme Catherine Troendlé, cet article a pour objet de permettre au conseil départemental et au conseil régional de modifier en cours de mandat la liste des compétences qu'ils ont déléguées à leur commission permanente.

Pour rappel, la commission permanente est l'organe chargé d'assurer la continuité de l'assemblée délibérante pour gérer au quotidien, entre ses réunions, les affaires de la collectivité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 30 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a introduit la possibilité pour l'Assemblée de Corse de modifier la liste des compétences qu'elle a déléguées à sa commission permanente.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

**TITRE IV
RENFORCER ET RECONNAÎTRE LES DROITS DES ÉLUS**

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet d'étendre :

– aux candidats aux élections municipales de toutes les communes et non des seules communes de plus de 1 000 habitants le congé de campagne qui peut être sollicité auprès de leur employeur ;

– aux conseillers des communautés de communes les autorisations d'absence dont bénéficient les conseillers municipaux pour exercer leur mandat.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 3 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a procédé à une réforme complète de la structure du chapitre dédié aux congés spécifiques du code du travail, dont fait partie le congé électif bénéficiant aux candidats souhaitant mener une campagne électorale. Par ailleurs, le seuil conditionnant le bénéfice de ce congé pour élections municipales a été abaissé de 3 500 habitants à 1 000 habitants par l'article 6 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Lors de son examen par le Sénat, le présent article a été complété par des dispositions visant à :

– ouvrir la possibilité à l’ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de verser une indemnité de fonction aux conseillers ayant reçu une délégation ;

– permettre aux communautés de communes de plus de 100 000 habitants de verser une indemnité de fonction à leurs conseillers communautaires, dans les limites d’un plafond ;

– étendre le bénéfice du congé électif à la métropole de Lyon ;

– permettre aux communautés de communes de voter une majoration de la durée du crédit d’heures dont peuvent bénéficier les conseillers communautaires.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l’initiative du rapporteur, l’article 26 a été rétabli dans sa rédaction initiale, tout en maintenant la disposition introduite par le Sénat permettant aux élus des communautés de communes, titulaires d’une délégation, de percevoir des indemnités de fonctions.

I. L’AMÉLIORATION DES DROITS DES SALARIÉS DANS LE CADRE DES CAMPAGNES ÉLECTORALES OU DE L’EXERCICE DE LEUR MANDAT

1. L’extension du congé de campagne aux candidats aux élections municipales des communes de moins 1 000 habitants

L’article L. 3142-79 du code du travail prévoit deux dispositifs permettant aux candidats à une élection de bénéficier d’un congé de campagne :

– l’employeur doit ainsi laisser à son salarié, candidat à l’Assemblée nationale ou au Sénat, le temps nécessaire pour participer à la campagne électorale dans la limite de **vingt jours ouvrables** ;

– cette limite est abaissée à **dix jours ouvrables** pour les salariés candidats au Parlement européen, au conseil municipal dans une commune d’au moins 1 000 habitants, au conseil départemental ou au conseil régional et à l’Assemblée de Corse.

Par ailleurs, l’article L. 3142-81 précise que ce congé électif peut être, à la demande du salarié, imputé sur ses congés payés annuels dans la limite des droits qu’il a acquis, à ce titre, à la date du premier tour de scrutin. Dans le cas contraire, les absences ne sont pas rémunérées, mais peuvent donner lieu à récupération en accord avec l’employeur de manière à éviter une baisse de salaire.

Or, ce congé est très peu utilisé selon un récent rapport du Sénat (seuls 9 % des élus interrogés dans le cadre des travaux préparatoires en auraient fait usage).⁽¹⁾

Par conséquent, cet article propose d'étendre le congé électif à tous les candidats aux élections municipales en supprimant le seuil de 1 000 habitants en vigueur. L'objectif poursuivi est d'accroître la diversité des candidats pouvant se présenter à une élection, notamment dans les petites communes. Selon l'étude d'impact du présent article, la moitié des candidats aux élections municipales sont des salariés susceptibles de mobiliser ce congé.

2. La possibilité pour les conseillers des communautés de communes de bénéficier d'autorisations d'absence

Dans le cadre de leur mandat, les salariés conseillers municipaux peuvent bénéficier d'autorisations d'absence auprès de leur employeur de manière à participer :

- aux séances plénières de ce conseil ;
- aux réunions de commissions dont ils sont membres et instituées par une délibération du conseil municipal ;
- aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes au sein desquels ils représentent leur commune.

L'élu municipal doit, à cette fin, informer l'employeur de la date de la séance ou de la réunion à laquelle il souhaite se rendre dès qu'il en a connaissance. Ces absences ne sont pas rémunérées.

Or, du fait d'un défaut de coordination à l'article L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) énumérant les dispositions relatives aux conseillers municipaux communes aux conseillers des communautés de communes, ces derniers ne bénéficient pas de ce dispositif alors même qu'ils peuvent recourir au crédit d'heures pour préparer des réunions en lien avec leur mandat.

Cet article prévoit ainsi le renvoi d'article permettant de leur donner droit aux mêmes autorisations d'absence que pour les conseillers municipaux.

(1) Rapport d'information n° 642 de MM. Jean-Marie Bockel, Mathieu Darnaud et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, tome I (2017-2018) – 5 juillet 2018.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de son examen par la commission des Lois du Sénat, cet article a été modifié à l'initiative des rapporteurs de manière à revoir le régime indemnitaire des communautés de communes sur deux points :

– en premier lieu, ces EPCI pourront verser une indemnité aux conseillers ayant reçu une délégation de fonction par cohérence avec le droit applicable aux communautés urbaines et d'agglomération ;

– en second lieu, les communautés de communes de plus de 100 000 habitants, soit celles de la Grésivaudan et de la Flandre intérieure qui sont les seules à dépasser ce seuil démographique, pourront indemniser leurs conseillers communautaires dans la limite de 6 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.

Ces dispositions seraient prises à enveloppe indemnitaire constante et n'auront pas d'effets financiers.

En séance publique, deux dispositions ont également été adoptées, à savoir :

– à l'initiative de M. Jean-Marie Mizzon et avec l'avis favorable de la Commission et du Gouvernement, l'extension du congé électif à la préparation des élections à la métropole de Lyon ;

– à l'initiative de M. Éric Kerrouche avec un avis favorable de la Commission et un avis de sagesse du Gouvernement, la faculté pour les communautés de communes de voter une majoration de la durée des crédits d'heures.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

À l'initiative du rapporteur et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'article 26 a été rétabli dans sa rédaction initiale, tout en conservant la disposition introduite par le Sénat permettant aux élus des communautés de communes, titulaires d'une délégation, de percevoir des indemnités de fonctions.

En effet, cette rédaction repose sur un équilibre : elle permet à la fois de ne pas désinciter les employeurs à recruter des personnes élues ou susceptibles de se porter candidates à une élection, tout en reconnaissant à tous les élus un socle commun de droits permettant une meilleure conciliation de l'activité professionnelle et de l'exercice du mandat.

*

* *

Article 26 bis

(art. L. 2123-9, L. 3123-7 et L. 4135-7 du code général des collectivités territoriales)

Statut de salarié protégé des élus locaux

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en commission des Lois à l'initiative de M. Jean-Marie Bockel, le présent article a pour objet de préciser la durée durant laquelle les élus peuvent bénéficier du statut de salarié protégé.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 8 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a accordé la qualité de salariés protégés aux élus poursuivant leur activité professionnelle pendant l'exercice de leur mandat.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative M. Sacha Houlié et du groupe La République en Marche (LaREM), la Commission a adopté une nouvelle rédaction de cet article visant à reconnaître expressément aux élus un droit à la non-discrimination.

Au sens du livre IV de la deuxième partie du code du travail, le statut de salarié protégé procure une protection contre une rupture du contrat de travail ou des décisions relatives à son exécution en rapport avec des actes commis dans le cadre de la fonction représentative. Cette protection vaut notamment en cas de :

– licenciement du salarié protégé, quelle qu'en soit la nature (licenciement économique ou pour motif personnel) et donc la motivation (faute grave, insuffisance professionnelle, inaptitude, entreprise en difficultés, etc.) ;

– rupture conventionnelle ;

– rupture amiable pour motif économique ;

– transfert d'un salarié compris dans un transfert partiel d'entreprise ou d'établissement.

En cas de manquement aux droits qui sont associés à ce statut, l'employeur s'expose à une peine d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

Cette protection a été accordée aux exécutifs locaux lorsqu'ils n'ont pas cessé d'exercer leur activité professionnelle, qu'il s'agisse du maire ou des adjoints au maire dans les communes de 10 000 habitants au moins (article L. 2123-9 du code général des collectivités territoriales – CGCT), des présidents de départements et de régions ainsi que leurs vice-présidents ayant reçu une délégation (respectivement articles L. 3123-7 et L. 4135-7) ou par renvoi des articles les concernant à ces dispositions, des présidents et vice-présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Toutefois, l'effectivité de ce statut n'est pas assurée en l'état du droit, les sanctions pénales prévues par le code du travail ne s'appliquant pas aux employeurs d'élus locaux du fait d'un défaut de coordination dans le CGCT, tandis que la durée de son application n'est pas précisée. Par ailleurs, d'autres dispositions prévoient déjà des protections spécifiques pour les élus, à l'instar de l'article L. 2123-8 selon lequel « *aucun licenciement ni déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés en raison des absences [liées à l'exercice du mandat] sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l'élu.* »

L'article 26 *bis* dispose que la durée de la protection associée au statut de salarié protégé est de douze mois, sans que le point de départ de cette durée ne soit précisé.

Toutefois, constatant que la protection liée au statut de salarié protégé n'est pas effective, en l'absence de dispositions d'application au sein du code du travail, et que, par ailleurs, elle pouvait contribuer à dissuader les employeurs d'embaucher des candidats titulaires de mandats locaux, la Commission a proposé une nouvelle rédaction de cet article.

À l'initiative de M. Sacha Houlié et des membres du groupe La République en Marche (LaREM), et avec l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, la protection contre les formes de discrimination prévue par le code du travail a été étendue aux élus locaux en matière d'embauche, de formation, de licenciement, de rémunération, d'intéressement, de reclassement, de promotion ou de mutation professionnelle. Cette disposition doit ainsi permettre d'améliorer la sécurité des élus, sans toutefois présenter de contrainte pour l'employeur.

*

* *

Article 26 ter

(art. L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales)

Augmentation du crédit d'heures à la disposition des élus locaux

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en commission à l'initiative de M. François Bonhomme, cet article vise à permettre l'augmentation du crédit d'heures octroyé aux maires, aux adjoints et aux conseillers municipaux pour disposer du temps nécessaire à l'exercice de leur mandat.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 7 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a étendu le crédit d'heures aux conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants (pour 7 heures).

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

Prévu à l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les élus municipaux, le crédit d'heures constitue l'une des garanties accordées par la loi aux élus locaux dans l'exercice de leur mandat.

Déterminé par référence à la durée hebdomadaire du travail, ce crédit est forfaitaire et trimestriel. Il vise à permettre aux élus de « *disposer du temps nécessaire à l'administration de la commune* » ou des organismes auprès desquels ils la représentent et « *à la préparation des réunions des instances où ils siègent* ». Suivant cette logique, la quotité d'heure est réduite, en cas de temps partiel, au prorata du rapport entre, d'une part, les horaires prévus au contrat de travail du salarié ou la durée de service (pour les agents publics) et, d'autre part, la durée légale du travail. Les heures non utilisées pendant un trimestre ne peuvent faire l'objet d'un report et ne sont pas rémunérées par l'employeur. L'élu qui souhaite en bénéficier doit informer son employeur par écrit, trois jours au moins avant son absence, de la date et de la durée de l'absence envisagée, ainsi que de la durée du crédit d'heures qui lui reste à prendre au titre du trimestre en cours.

Ce crédit d'heures varie, par ailleurs, en fonction de l'importance démographique de la commune.

LE CRÉDIT D'HEURES DES ÉLUS LOCAUX

Taille de la commune	Maire	Adjoint et conseiller municipal délégué	Conseiller municipal
Moins de 3 500 habitants	105 h	52 h30	7 h
3 500 à 9 999 habitants	105 h	52 h 30	10 h 30
10 000 à 29 999 habitants	140 h	105 h	21 h
30 000 à 99 999 habitants	140 h	140 h	35 h
Plus de 100 000 habitants	140 h	140 h	52 h 30

Source : Association des maires de France, Statut de l'élu(e) local(e), juillet 2019.

Certains conseils municipaux (par exemple, de communes chefs-lieux, de communes touristiques, de communes attributaires de la dotation de solidarité urbaine, etc.) peuvent voter une majoration de ce crédit d'heures sans dépasser 30 % par élu.

Le montant maximum du temps d'absence, résultant du cumul des autorisations d'absence et du crédit d'heures, ne peut dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année, soit **803 heures**, ce qui pourrait être le cas lorsqu'il y a un cumul de mandats. ⁽¹⁾

Reprenant une recommandation de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, le présent article propose de revaloriser le volume trimestriel du crédit d'heures de manière à améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux, notamment pour les élus des petites communes.

PROPOSITION DE REVALORISATION DU CRÉDIT D'HEURES DES ÉLUS LOCAUX

	Maires	Adjoints	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, rapport n° 12 – Tome I relatif au présent projet de loi.

La Commission a adopté cet article sans modification.

(1) Article L. 2123-5 du CGCT.

*

* *

Article 26 quater

(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**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet d'étendre aux adjoints au maire des communes de moins de 10 000 habitants le droit de bénéficier :

- d'une suspension de leur contrat de travail pour exercer leur mandat ;
- d'une formation professionnelle et d'un bilan de compétences à l'issue de leur mandat, s'ils avaient cessé leur activité professionnelle salariée pour l'exercer.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 8 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat étend le champ d'application du droit à suspension du contrat de travail aux adjoints au maire des communes ayant jusqu'à 10 000 habitants au lieu de 20 000 précédemment.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

Plusieurs dispositions sont prévues par le code général des collectivités territoriales pour apporter des garanties aux élus dans l'exercice de leur activité professionnelle de manière à encourager la diversité des candidatures et mieux assurer la représentativité des mandats.

L'article L. 2123-9 prévoit ainsi que les maires, d'une part, ainsi que les adjoints au maire des communes de 10 000 habitants au moins, d'autre part, qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle, bénéficient, s'ils sont salariés, des mêmes droits que les parlementaires salariés, à savoir, sur leur demande, de la suspension de leur contrat de travail jusqu'à l'expiration de leur mandat. Ils doivent, pour cela, justifier d'une ancienneté minimale d'une année à la date de leur entrée en fonction (articles L. 3142-83 à L. 3142-87 du code du travail).

Par ailleurs, ils disposent :

– d’un droit à réintégration dans leur emploi (article L. 3142-84 du même code) jusqu’à l’expiration de deux mandats consécutifs ;

– du statut de salarié protégé⁽¹⁾ ;

– à la fin de leur mandat, d’un stage de remise à niveau organisé dans l’entreprise compte tenu notamment de l’évolution de leur poste de travail ou de celle des techniques utilisées (article L. 2123-11-1).

S’ils ont cessé leur activité professionnelle salariée pour exercer leur mandat, ils peuvent également bénéficier, à leur demande, d’une formation professionnelle et d’un bilan de compétences dans les conditions fixées par la sixième partie du code du travail.

Or, selon l’objet de l’amendement à l’origine de cet article, « *dans les communes de moins de 10 000 habitants, 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* »⁽²⁾

Par conséquent, il est proposé de supprimer le seuil de 10 000 habitants et d’étendre ces droits à l’ensemble des adjoints aux maires.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 26 quinquies

(art. L. 2123-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Télétravail des conseillers municipaux

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance publique à l’initiative de Mme Agnès Canayer avec l’avis favorable de la Commission et du Gouvernement, le présent article a pour objet de favoriser le télétravail des conseillers municipaux

(1) Se reporter au commentaire de l’article 26 bis.

(2) Objet de l’amendement n° COM-272 adopté en commission.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

—

Le présent article introduit un nouvel article L. 2123-1-1 parmi les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatives aux garanties accordées aux élus dans l'exercice de leur mandat, prévoyant que « *le conseiller municipal est réputé relever de la catégorie de personnes qui dispose, le cas échéant, de l'accès le plus favorable au télétravail dans l'exercice de son emploi, sous réserve de la compatibilité de son poste de travail.* »

Cette souplesse permettrait en effet aux élus concernés de mieux concilier les charges liées à l'exercice de leur mandat et le maintien d'une activité salariée.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 26 sexies (nouveau)

(art. L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales)

Entretien individuel du salarié élu avec son employeur

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit à l'initiative de M. Vincent Bru avec l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, le présent article permet à l'élu de bénéficier, au début de son mandat et à sa demande, d'un entretien individuel avec son employeur portant sur les modalités pratiques d'exercice de son mandat au regard de son emploi. Ces derniers peuvent, dans ce cadre, conclure un accord visant à faciliter la conciliation entre vie professionnelle et fonctions électives, et fixer, le cas échéant, les conditions de rémunération des heures consacrées à ces dernières.

Pour précision, cet entretien ne se substitue pas à l'entretien professionnel de droit commun dont bénéficie l'ensemble des salariés.

*

* *

Article 27

(art. L. 2123-18-2, L. 2123-18-4, L. 2573-7, L. 3123-19-1, L. 4135-19-1, L. 6434-4, L. 7125-23, L. 7227-24 du code général des collectivités territoriales)

Prise en charge des frais de garde et d'assistance des élus locaux

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article tend à améliorer les conditions de prise en charge des frais de garde d'enfants et d'assistance des élus locaux.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 9 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a étendu le bénéfice de ce dispositif à l'ensemble des membres du conseil municipal, qu'ils perçoivent ou non une indemnité de fonction.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté les modifications suivantes :

– l'extension des dispositifs de remboursement des frais de garde engagés ou d'aide financière serait compensée par l'État aux communes de moins de 3 500 habitants, alors que le projet de loi initial prévoyait une compensation pour les seules communes de moins de 1 000 habitants ;

– la suppression de la condition de cessation de son activité professionnelle par l'élu pour recevoir une aide financière au titre de ses frais de garde est étendue aux conseillers territoriaux de Saint-Pierre-et-Miquelon et aux membres des assemblées de Guyane et de Martinique ;

– l'élargissement du bénéfice de cette aide à tous les adjoints aux maires, quelle que soit la taille de la commune, fait l'objet d'une coordination pour s'appliquer également aux conseils municipaux de Polynésie française.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Deux modifications ont été apportées au présent article :

– à l'initiative du rapporteur, une précision rédactionnelle a été adoptée ;

– à l'initiative de M. Sacha Houlié et du groupe La République en Marche (LaREM), la compensation de l'aide financière que les communes décident de verser volontairement à un membre de leur exécutif au titre de ses frais de garde a été supprimée.

I. LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE GARDE DES ÉLUS

1. L'état du droit

Les élus locaux bénéficient de deux dispositifs d'aide financière au titre des frais de garde qu'ils engagent.

Le premier dispositif prévu par l'article L. 2123-18-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit la faculté, pour le conseil municipal, d'accorder aux conseillers municipaux, sur présentation d'un état de frais et après en avoir délibéré, le remboursement de différentes catégories de frais engagés par les élus en raison de leur participation aux séances plénières ou aux réunions des commissions municipales et des organismes dans lesquels ils représentent leur commune. Il s'agit :

- des frais de garde d'enfants,
- des frais d'assistance aux personnes âgées,
- des frais d'assistance aux personnes handicapées,
- des frais d'aide à domicile des personnes qui en ont besoin après une hospitalisation.

Le remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance.

Ce dispositif est également applicable dans les communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles, les départements et les régions.

Le second dispositif, prévu par l'article L. 2123-18-4 du CGCT, permet au conseil municipal, par délibération, d'accorder une aide financière aux maires et, dans les communes de 20 000 habitants au moins, aux adjoints au maire qui ont interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat et qui utilisent le chèque emploi-service universel pour régler leurs frais de garde et d'assistance. Cette aide, dont le montant maximum est fixé par décret à 1 830 euros par an, ne peut se cumuler avec le dispositif précédent de remboursement de ces frais.

2. La réforme proposée

Le présent article propose de renforcer ces dispositions en prévoyant que :

– le remboursement des frais de garde engagés par les élus dans le cadre de leur mandat est rendu obligatoire, l'État s'engageant à compenser cette nouvelle charge pour les communes de plus de 1 000 habitants ;

– le seuil de 20 000 habitants de la commune conditionnant le droit des adjoints aux maires à bénéficier de l'aide financière au titre des frais de garde

engagés est supprimé. Par ailleurs, la condition de cessation de son activité professionnelle par l' élu pour bénéficier de cette aide est supprimée pour toutes les catégories de collectivités (cette activité pouvant générer de faibles revenus). Cette extension est également compensée par l'État pour les communes de moins de 1 000 habitants.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de son examen par la commission des Lois du Sénat, le présent article a été modifié à l'initiative des rapporteurs de manière à :

– étendre la compensation par l'État du coût des dispositions proposées aux communes de moins de 3 500 habitants. Selon l'étude d'impact, le coût du remboursement des frais de garde engagés par les élus par les collectivités pourrait représenter entre 1 et 11 millions d'euros, tandis que le coût de l'extension du bénéfice de l'aide financière pouvant être accordée pour couvrir ces frais devrait être « *très limité* »⁽¹⁾ ;

– prévoir des coordinations pour étendre le dispositif à certains territoires d'outre-mer, sans attendre l'ordonnance prévue par l'article 34 du projet de loi dont l'objet est d'adapter et d'étendre les dispositions du présent projet de loi à certains départements et collectivités d'outre-mer.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

À l'initiative de M. Sacha Houlié et des membres du groupe La République en Marche (LaREM), avec l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, la compensation par l'État de l'aide financière que les communes peuvent verser volontairement au titre des frais de garde et d'assistance d'un élu a été supprimée.

L'État ne serait ainsi tenu de compenser que le montant des frais effectivement engagés et donnant lieu à un remboursement par la collectivité sur présentation de factures. Cette disposition tient notamment compte de l'extension de la compensation par l'État de ces frais pour les communes de 1 000 à 3 500 habitants adoptée par le Sénat.

*

* *

(1) Étude d'impact sur le présent projet de loi.

Article 28

(art. L. 2123-22, L. 2123-23, L. 2123-24, L. 2123-24-1 et L. 5211-12-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Régime indemnitaire des maires, des adjoints au maire
et des conseillers communautaires**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de revaloriser les indemnités des maires et des adjoints au maire. Il rend également obligatoire l'établissement d'un état global des indemnités perçues par les conseillers communautaires, communiqué chaque année au conseil communautaire avant l'examen du budget.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle a fixé la règle selon laquelle le conseil municipal peut décider de verser une indemnité au maire inférieure au plafond fixé par la loi, à sa demande.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Lors de son examen par le Sénat, plusieurs modifications substantielles ont été apportées à cet article :

– à l'initiative des rapporteurs, la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints a été révisée de manière à en limiter le coût pour les communes concernées et à l'étendre à celles dont la population est comprise entre 1 000 et 3 499 habitants ;

– à l'initiative de M. Roger Karoutchi, les conseils municipaux seraient amenés à se prononcer une première fois sur les indemnités prévues par les plafonds de droit commun, puis une seconde fois sur les éventuelles majorations pouvant être décidées dans certains cas (selon les spécificités de la commune par exemple) ;

– à l'initiative de M. Éric Kerrouche, le conseil municipal pourrait majorer l'indemnité des maires en fonction de leur cessation d'activité partielle ou totale pour exercer leur mandat ;

– à l'initiative de M. François Bonhomme et de Mme Nathalie Delattre, le conseil municipal pourrait indemniser les conseillers qui siègent à la commission d'appel d'offres ou à la commission de délégation de service public.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Deux modifications ont été apportées à cet article :

- à l’initiative du rapporteur, la Commission a adopté une précision rédactionnelle ;
- à l’initiative du rapporteur, de M. Sacha Houlié et des membres du groupe La République en Marche (LaREM), la majoration de l’indemnité des maires en cas de cessation partielle ou totale d’activité professionnelle a été supprimée.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le principe de gratuité de l’exercice des fonctions électives, affirmé par l’article 74 de la loi municipale du 5 avril 1884 et codifié à l’article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour ce qui concerne les mandats municipaux, confère une nature particulière aux indemnités de fonction pouvant être versées aux élus.

Si elles ne constituent pas une rémunération, les fonctions électives locales n’étant pas considérées comme une activité professionnelle, elles doivent permettre de couvrir les frais courants inhérents à l’exercice des fonctions des élus et compenser la diminution du temps qu’ils peuvent accorder à leurs activités personnelles et professionnelles. En 2018, les communes ont ainsi consacré **1,2 milliard d’euros aux indemnités de fonction des 190 000 élus locaux en bénéficiant sur 550 000** (soit 35 %).

En l’état du droit, les indemnités de fonction versées aux élus locaux sont fixées en pourcentage de l’indice brut terminal de l’échelle indiciaire de la fonction publique – soit l’indice 1027 dont le montant s’élève à 3 889,40 euros. Le montant de ces indemnités peut être modulé par l’organe délibérant dans le respect des taux maximaux déterminés par la loi, eu égard au nombre d’habitants de la collectivité, de sa catégorie et des fonctions exercées. Le cumul des indemnités perçues au titre de plusieurs fonctions ne peut excéder une fois et demi l’indemnité parlementaire, soit 8 434,84 euros par mois⁽¹⁾. En application de ces règles, le montant des indemnités de fonction peut ainsi varier de manière assez importante comme l’illustrent les tableaux ci-après, relatifs aux montants maximaux bruts mensuels des indemnités de fonction des titulaires de mandats locaux.

Au niveau de la commune, les maires et les adjoints bénéficient de droit d’une indemnité.

(1) En cas de dépassement, un écrêtement est reversé au budget de la collectivité concernée.

Le conseil municipal fixe ainsi, par délibération, l'indemnité de fonction du maire, le cas échéant, à un niveau inférieur au plafond fixé par la loi **à la condition qu'il en fasse la demande.**

Les conditions de fixation de l'indemnité du maire

Plusieurs évolutions législatives récentes ont conduit à la création de règles distinctes pour la fixation de l'indemnité du maire de manière à garantir qu'il bénéficie d'une indemnité représentative des charges et des responsabilités qui lui incombent. En effet, la libre détermination par le conseil municipal du montant de l'indemnité du maire, dans le respect des plafonds légaux, avait conduit de nombreux élus à renoncer à percevoir la totalité de leur indemnité afin de ne pas être une charge pour les finances de leur commune.

La loi du 27 février 2002 ⁽¹⁾ a ainsi souhaité garantir que les maires des communes de moins de 1 000 habitants perçoivent une indemnité de fonction égale au plafond fixé par la loi, sauf si le conseil municipal en décide autrement.

La loi du 31 mars 2015 ⁽²⁾ a amplifié cette mesure en supprimant, pour les communes de moins de 1 000 habitants, la possibilité de délibérer en faveur d'une indemnité inférieure à ce plafond. Les communes plus peuplées gardaient, quant à elle, la possibilité de réduire l'indemnité du maire, mais à sa demande uniquement.

Toutefois, face aux difficultés financières générées par cette mesure pour les petites communes et aux mécanismes financiers mis en œuvre par les maires pour reverser une partie de leur indemnité, la loi du 8 novembre 2016 ⁽³⁾ a finalement arrêté une règle commune selon laquelle le conseil municipal peut décider d'une indemnité inférieure au plafond légal, à l'initiative du maire lui-même.

Par ailleurs, le conseil municipal peut également moduler à la hausse l'indemnité des adjoints au maire, à la condition que celle-ci ne soit pas supérieure à celle du maire et que cet ajustement n'entraîne pas de dépassement de l'enveloppe indemnitaire

Enfin, pour les conseillers municipaux, l'indemnité est de droit dans les communes de plus de 100 000 habitants et facultative en deça de ce seuil. Dans ce cas, le maire et les adjoints doivent accepter une baisse de leurs indemnités pour permettre aux conseillers d'en bénéficier, dans le respect des limites de l'enveloppe indemnitaire du conseil municipal.

(1) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

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

(3) Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

PLAFONDS INDEMNITAIRES DES ÉLUS LOCAUX APPLICABLES AU 1^{ER} JANVIER 2019

Population (en nombre d'habitants)	Maires		Adjoints 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

* Indemnité facultative pour les communes de moins de 100 000 habitants.

Source : Étude d'impact du présent article et guide Statut de l' élu(e) de l'Association des maires de France, juillet 2019.

À titre dérogatoire, les conseils municipaux peuvent voter des majorations de ces plafonds pour :

– les élus de communes présentant certaines spécificités, mentionnées à l'article L. 2123-22 (communes chefs-lieux de département, communes sinistrées, communes classées stations de tourisme, etc.) ;

– les maires des 42 communes de plus de 100 000 habitants, dans la limite de 40 %, et sans pouvoir dépasser le plafond de l'enveloppe indemnitaire globale qui correspond à la somme des indemnités que toucheraient les membres du conseil municipal en cas de stricte application de leur barème.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

De l'avis de nombreux élus, le régime indemnitaire en vigueur ne permet pas de compenser :

– les charges liées au mandat ;

– la perte de revenus qu'occasionnent, dans bien des cas, les difficultés à concilier vie professionnelle et fonction électorale.

Par conséquent, des attentes se sont exprimées, notamment lors des auditions réalisées par votre rapporteur, en faveur d'une meilleure prise en compte des conditions effectives dans lesquelles sont exercés les mandats, de manière notamment à diversifier le profil des candidats aux élections. Le droit en vigueur encourage, en effet, la candidature de personnes qui n'exercent plus d'activité professionnelle et éloigne, au contraire, les publics plus sensibles à la dégradation de leurs conditions matérielles, à savoir les jeunes, les femmes, certaines professions libérales, etc.

Par ailleurs, l'étude d'impact du présent article souligne « *les limites induites par un raisonnement selon les strates de population, en particulier pour les maires de petites communes. Ces élus ne disposent pas de services administratifs étoffés ou d'une large équipe pour les appuyer, et consacrent à titre personnel un temps très important à leur mandat. Pourtant ce sont eux qui touchent les indemnités les plus modestes. Ainsi dans ces territoires, l'indemnisation des élus communaux est souvent jugée insuffisante pour leur permettre de couvrir les frais engagés dans l'exercice de leur mandat. Une revalorisation des indemnités de fonction des élus des petites communes permettrait donc de les rétablir à un niveau conforme à leurs responsabilités réelles.* » Pour mémoire, les indemnités des élus n'ont plus été revalorisées depuis la loi du 5 avril 2000 ⁽¹⁾.

Dans ce contexte, le présent article propose, dans la rédaction initialement proposée par le Gouvernement, de :

– supprimer les règles spécifiques relatives à la fixation de l'indemnité du maire qui pourrait donc être à nouveau inférieure aux plafonds légaux sans son accord préalable pour redonner plus de liberté au conseil municipal dans l'allocation de l'enveloppe indemnitaire ;

– fusionner les deux premières strates du barème indemnitaire pour fixer un même montant d'indemnisation pour toutes les communes de moins de 3 500 habitants. L'enveloppe indemnitaire des communes de moins de 1 000 habitants augmenterait ainsi sensiblement ;

– améliorer la transparence des indemnités en obligeant les EPCI à établir un état complet de l'ensemble des indemnités perçues par leurs membres au titre de leurs divers mandats et à le communiquer chaque année aux conseillers communautaires avant l'examen du budget.

Cette réforme aurait pour effet de porter **l'indemnité mensuelle du maire à 1 672,44 euros** soit une augmentation de 153 % dans les communes de moins de 500 habitants et de 39 % dans les communes de 500 à 999 habitants. **L'indemnité mensuelle des adjoints s'établirait quant à elle à 641,75 euros par mois.** La situation des conseillers municipaux demeurerait inchangée. L'augmentation de

(1) 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.

l'enveloppe indemnitaire permettrait toutefois aux petites communes d'envisager le versement d'une indemnité.

PLAFONDS INDEMNITAIRES PROPOSÉS PAR LA RÉFORME

Population (en nombre d'habitants)	Maires			Adjoints au maire			Conseillers municipaux	
	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité mensuelle (en euros)	Évolution en %	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité mensuelle (en euros)	Évolution en %	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité mensuelle (en euros)
Moins de 500	17	661,20	+ 153 %	6,6	256,70	+ 150%	6*	233,36
De 500 à 999	31	1 205,71	+ 39%	8,25	320,88	+ 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

* Indemnité facultative pour les communes de moins de 1 000 habitants.

L'étude d'impact du présent article estime le coût de cette réforme pour les 31 840 collectivités concernées entre 600 (mobilisation totale de l'enveloppe) et 450 millions d'euros (mobilisation à 80 % de l'enveloppe, de nombreux élus renonçant en pratique à une indemnisation complète), sans compensation de la part de l'État.

ÉVOLUTION DE L'ENVELOPPE INDEMNITAIRE GLOBALE ET COÛT DE LA RÉFORME

Population (en nombre d'habitants)	Taux de mobilisation	Enveloppe théorique actuelle	Enveloppe réelle actuelle	Enveloppe théorique issue de la réforme	Enveloppe réelle issue de la réforme	Coût de la réforme
0 à 499	70 %	309,6 M€	229,8 M€	768,1 M€	570 M€	340,2 M€
500 à 999	85 %	201,3 M€	170,3 M€	339,9 M€	287,6 M€	117,3 M€
1 000 à 1 499	82 %	149 M€	122,7 M€	inchangé	inchangé	inchangé
1 500 à 2 499	90 %	152 M€	137 M€	inchangé	inchangé	inchangé
2 500 à 3 499	97 %	79,7 M€	77,7 M€	inchangé	inchangé	inchangé
TOTAL	83 %	891,9 M€	737,5 M€	1 488,7 M€	1 195 M€	457,5 M€

Source : Étude d'impact du présent article.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de son examen par la commission des Lois du Sénat, cet article a fait l'objet de modifications importantes visant notamment à atténuer le coût de la réforme pour les communes concernées, sans revenir sur l'objectif d'incitation à l'augmentation des indemnités.

En effet, alors qu'un tiers des communes de moins de 500 habitants ne versent pas d'indemnités à leur maire du fait de ressources budgétaires trop limitées, une rédaction alternative a été proposée pour revaloriser les plafonds légaux de manière plus progressive.

À l'initiative des rapporteurs du Sénat, Mme Françoise Gatel et M. Mathieu Darnaud, les indemnités des maires et des adjoints augmenteraient ainsi de 50 % dans les communes de moins de 500 habitants et de 30 % dans les communes de 500 à 999 habitants. Une revalorisation de 20 % serait également prévue dans les communes de 1 000 à 3 499 habitants au sein desquelles les élus sont également très sollicités. Le coût de cette réforme est estimé par les rapporteurs entre 240 et 300 millions d'euros.

Par ailleurs, les dispositions spécifiques à la fixation de l'indemnité du maire seraient maintenues de manière à ce que son niveau ne puisse être abaissé sans son consentement.

PLAFONDS INDEMNITAIRES DES MAIRES

Population (en nombre d'habitants)	État du droit		Projet de loi initial			Texte adopté au Sénat		
	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			Texte adopté au Sénat		
	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.

D'autres modifications ont également été apportées en séance publique :

– à l'initiative de M. Roger Karoutchi avec un avis de sagesse de la Commission et du Gouvernement, afin d'obliger les conseils municipaux à se prononcer une première fois sur les indemnités prévues par les plafonds de droit commun, puis une seconde fois sur les éventuelles majorations pouvant être décidées dans certains cas (selon les spécificités de la commune par exemple) ;

– à l'initiative de M. Éric Kerrouche avec l'avis favorable de la Commission et du Gouvernement, de manière à permettre au conseil municipal de majorer l'indemnité des maires en fonction de leur cessation d'activité partielle (+ 20 %) ou totale (+ 40 %) pour exercer leur mandat ;

– à l'initiative de M. François Bonhomme et de Mme Nathalie Delattre, avec l'avis favorable de la Commission et du Gouvernement, pour permettre au conseil municipal d'indemniser les conseillers qui siègent à la commission d'appel d'offres ou à la commission de délégation de service public.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Outre une modification rédactionnelle, à l'initiative du rapporteur, de M. Sacha Houlié et des membres du groupe La République en Marche (LaREM), et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé la majoration de l'indemnité des maires en cas de cessation partielle ou totale d'activité professionnelle de manière à préserver le dispositif de revalorisation des indemnités prévu par le présent article qui garantit une juste répartition de l'enveloppe indemnitaire entre élus locaux.

*

* *

Article 28 bis A (nouveau)

(art. 2123-24-1-1, L. 3123-19-2-1 et L. 4135-19-2-1 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Transparence sur les indemnités des élus

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit à l'initiative de M. Sacha Houlié et des membres du groupe La République en Marche (LaREM), avec l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, cet article a pour objet d'étendre la disposition prévue par l'article 28 relative à la transparence des indemnités perçues par les conseillers communautaires aux communes, départements et régions.

Chaque année, un état présentant les indemnités des élus siégeant au conseil municipal, au conseil départemental ou au conseil régional au titre de leurs différents mandats ou fonctions serait communiqué aux membres de l'organe délibérant avant l'examen du budget de la collectivité.

*

* *

Article 28 bis

(art. L. 2123-24-2 et L. 3123-17-1 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Modulation des indemnités de fonction des conseillers municipaux des communes de plus de 100 000 habitants

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en commission à l'initiative de M. Jean-Pierre Grand et des rapporteurs, le présent article a pour objet de permettre aux communes de 100 000 habitants et plus de moduler les indemnités de fonction de leurs membres au regard de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 4 de la loi introduit l'obligation pour les conseils départementaux et les conseils régionaux de réduire les indemnités de leurs conseillers à raison de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions.

L'article 5 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a imposé la même règle aux conseils municipaux de Paris, Lyon et Marseille.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Deux modifications ont été apportées à cet article :

– à l'initiative du rapporteur, la Commission a adopté une précision rédactionnelle ;

– à l'initiative de M. Sacha Houlié et des membres du groupe La République en Marche (LaREM), la faculté de moduler les indemnités des élus en fonction de leur présence a été étendue aux conseils municipaux des communes de plus de 50 000 habitants, ainsi qu'aux conseils départementaux et régionaux.

En l'état du droit, les conseils départementaux, les conseils régionaux et les communes de Paris, Lyon et Marseille⁽¹⁾ ont l'obligation de moduler l'indemnité versée à leurs membres en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres. Ces pénalités ne s'appliquent qu'en cas d'absences trop fréquentes et injustifiées, et la réduction éventuelle de leur indemnité ne peut dépasser, pour chacun des membres, la moitié de son montant initial. Par ailleurs, les collectivités concernées déterminent elles-mêmes les modalités d'application de cette modulation dans leur règlement intérieur.

Le présent article vise à prévoir une disposition semblable pour les communes de plus de 100 000 habitants, à **la différence notable qu'il ne s'agit que d'une faculté dont la mise en œuvre est laissée à l'appréciation du conseil municipal**. 42 communes pourraient ainsi mettre en œuvre cette modulation.

Outre une modification rédactionnelle, cet article a été modifié à l'initiative de M. Sacha Houlié et des membres du groupe La République en Marche (LaREM) avec l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, de manière à étendre la faculté de moduler les indemnités des élus aux conseils municipaux des communes de plus de 50 000 habitants⁽²⁾, ainsi qu'aux conseils départementaux et régionaux.

*

* *

(1) En application respectivement des articles L. 3123-16 et L. 4135-16 du code général des collectivités territoriales et de l'article 5 de la loi du 28 février 2017 précitée.

(2) Cette disposition ne concernera toutefois que les conseillers municipaux qui perçoivent une indemnité facultative, cette indemnité n'étant de droit qu'à partir de 100 000 habitants.

Article 28 ter

(art. L. 5211-12-2 du code général des collectivités territoriales)

Modulation des indemnités de fonction des conseillers communautaires des EPCI de plus de 100 000 habitants

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en commission à l'initiative de M. Arnaud Belenet, le présent article a pour objet de permettre aux établissements publics de coopération intercommunale de 100 000 habitants et plus de moduler les indemnités de fonction de leurs membres au regard de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions de commission. Il complète, à ce titre, l'article 28 *bis* qui comporte des dispositions identiques pour les communes de 100 000 habitants et plus.

Cette modulation facultative, dont les conditions d'application seraient déterminées par le règlement intérieur des groupements concernés, pourrait s'appliquer à :

– 21 métropoles, 9 communautés urbaines, 91 communautés d'agglomération et deux communautés de communes ;

– aux syndicats de communes et aux syndicats mixtes atteignant le seuil de 100 000 habitants.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a adopté une précision rédactionnelle.

*

* *

Article 28 quater

(art. L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales et article 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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Introduit en commission à l'initiative des rapporteurs et de MM. Arnaud Belenet, André Reichardt, Jean-Pierre Grand, François Bonhomme, Éric Kerrouche et Jacques Genest, le présent article a pour objet de revenir sur la modification du régime d'indemnité des présidents et vice-présidents des syndicats de communes et des syndicats mixtes adoptée dans le cadre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ».

➤ Dernières modifications législatives intervenues

L'article 42 de la loi précitée a conditionné la possibilité pour les syndicats locaux de verser une indemnité à leur président et vice-présidents à la condition que leur périmètre soit supérieur à celui d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

➤ Modifications apportées par la Commission

À l'initiative du rapporteur, la Commission a adopté une précision rédactionnelle.

Pour rappel, les articles L. 5211-12 à L. 5211-14 du code général des collectivités territoriales prévoyaient le versement d'une indemnité aux présidents et vice-présidents des syndicats de communes, des syndicats mixtes fermés ⁽¹⁾ et des syndicats mixtes ouverts ⁽²⁾ associant exclusivement des communes, des EPCI, des départements et des régions. Le montant de cette indemnité était plafonné et soumis à écrêtement en cas de cumul d'indemnités et de rémunérations pour l'exercice de mandats ou fonctions, dès lors qu'il était supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire.

(1) Soit les syndicats comprenant des communes et leurs groupements mentionnés à l'article L. 5711-1 du CGCT.

(2) Soit les syndicats pouvant comprendre des communes, leurs groupements, des départements et des régions mentionnés à l'article L. 5721-8 du même code.

Or, dans le cadre de la loi NOTRe, le versement de ces indemnités a été conditionné au fait que le périmètre du syndicat soit supérieur à celui d'un EPCI à fiscalité propre. L'article L. 5721-8 précise, à ce titre, que le périmètre à utiliser est celui formé par les communes et les EPCI du syndicat mixte (ou, le cas échéant, par les seuls EPCI), sans prendre en compte les départements ou les régions qui en sont membres. Ces indemnités auraient été remplacées par un simple remboursement des frais engagés par les participants aux réunions des comités syndicaux.

Alors que la date d'entrée en vigueur de cette disposition avait été initialement fixée au 9 août 2017, soit deux ans après l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, le législateur a souhaité la décaler au 1^{er} janvier 2020 ⁽¹⁾.

Or, selon les rapporteurs du Sénat, cette mesure a suscité une véritable incompréhension auprès des élus locaux. Dans ce contexte, le présent article vise à supprimer la condition introduite par la loi NOTRe et maintenir les indemnités de fonction des présidents et vice-présidents des syndicats en activité.

À l'initiative du rapporteur, la Commission a précisé la rédaction de ce dispositif sans en modifier la portée.

*
* *

Article 28 quinquies
(art. L. 821-3 du code de la sécurité sociale)
**Faciliter l'accès des personnes en situation de handicap
aux fonctions électives**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance publique à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable de la Commission, le présent article a pour objet d'exclure les indemnités de fonction perçues, le cas échéant, par un élu du montant des ressources retenues pour le calcul de l'allocation adulte handicapé (AAH).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 16 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a autorisé

(1) Article 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.

le maintien d'un complément d'AAH pour les personnes exerçant une activité professionnelle.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

En l'état du droit, les indemnités de fonctions des élus locaux prévues par le code général des collectivités territoriales (CGCT) entrent dans le montant des ressources retenues pour calculer le montant de l'AAH.

S'inspirant des mesures prévues par l'article L. 821-3 du code de la sécurité sociale permettant, depuis 2005, de cumuler une rémunération professionnelle avec le versement de l'AAH, le présent article propose d'exclure, dans les mêmes conditions, en partie les indemnités de fonction allouées au titre d'un mandat électoral local des ressources prises en compte pour calculer cette allocation.

L'objet de l'amendement du Gouvernement rappelle en effet que « *les revenus d'activité professionnelle ne sont pas déduits intégralement du calcul de l'allocation afin de favoriser l'activité des personnes en situation de handicap. Un abattement, fixé par voie réglementaire à 80 % des revenus dans la limite de 30 % du SMIC, puis de 40 % au-delà, est appliqué.* » Il en sera donc de même pour les indemnités des élus locaux.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 29

(art. L. 5211-13 et L. 5842-5 du code général des collectivités territoriales)

Remboursement des frais de déplacement des conseillers communautaires

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article étend aux conseillers communautaires percevant une indemnité de fonction le remboursement des frais de déplacement qu'ils engagent à l'occasion de réunions se tenant dans une autre commune que celle qu'ils représentent.

Cette disposition doit permettre de mieux prendre en compte l'accroissement des distances parcourues par les élus au sein d'intercommunalités plus grandes.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 42 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », a apporté une coordination à l'article L. 5211-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT) de manière à tirer les conséquences de dispositions relatives à la gratuité des fonctions de délégués dans les syndicats locaux.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a complété cet article de manière à :

- étendre son application à la Polynésie française ;
- introduire une disposition relative au remboursement des frais de déplacement engagés par les élus en situation de handicap.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a adopté une précision rédactionnelle.

I. UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE DÉPLACEMENT DES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES

Conformément à l'article L. 5211-13 du CGCT, les membres des organes délibérants des EPCI⁽¹⁾ peuvent demander le remboursement de leurs frais de déplacement liés à des réunions⁽²⁾ ne se déroulant pas dans la commune qu'ils représentent, **à la condition de ne pas déjà bénéficier d'une indemnité de fonction.**

Or, cette condition ne permet pas de prendre en compte la charge que représentent les frais de déplacement au sein d'intercommunalités dont le périmètre a été étendu lors de la récente réforme de la carte intercommunale. Pour mémoire, entre 2015 et 2019, le nombre d'EPCI est en effet passé de 2 133 à 1 258 et le nombre de syndicats locaux de 12 666 à 9 967. Par ailleurs, une telle restriction ne s'applique pas aux conseillers municipaux et aux élus départementaux et régionaux qui bénéficient de remboursements de frais, qu'ils perçoivent une indemnité ou non.

(1) Les EPCI concernés sont les syndicats de communes, les syndicats mixtes associant exclusivement des communes, des EPCI, des départements et des régions, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles.

(2) Soit les réunions de l'assemblée délibérante, du bureau, des commissions instituées par délibération dont ils sont membres, des comités consultatifs, de la commission consultative des services publics locaux et les réunions des organes délibérants ou des bureaux des organismes au sein desquels ils représentent leur établissement.

Cet article propose donc de lever cette restriction de manière à étendre à tous les conseillers communautaires le remboursement de ces frais. Selon l'étude d'impact et les données statistiques disponibles, « *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, par exemple.* »

COÛT DE L'EXTENSION DU REMBOURSEMENT DES FRAIS DE DÉPLACEMENT POUR LES GROUPEMENTS CONCERNÉS

Type de structures	Nombre	Indemnités de fonction	Remboursements de frais de déplacements
EPCI à fiscalité propre <i>dont EPCI-FP hors métropoles</i>	1 263 1241	220,9 M€ 183,5M€	2,3 M€ 1,52 M€
Syndicats (toutes catégories)	10 585	68,8 M€	1,87M€

Source : Étude d'impact annexée au présent projet de loi.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Deux modifications ont été apportées à cet article par le Sénat :

– à l'initiative de Mme Lana Tetuanui, la commission a étendu les dispositions du présent article à la Polynésie française ;

– à l'initiative de M. Éric Kerrouche, avec l'avis favorable de la Commission et du Gouvernement, une disposition a été introduite en séance publique de manière à prévoir que lorsque les conseillers communautaires sont en situation de handicap, ils peuvent également bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique qu'ils ont engagés. Ce remboursement doit ainsi permettre d'améliorer les conditions d'exercice du mandat électif des personnes en situation de handicap.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

À l'initiative du rapporteur, la Commission a apporté une précision à la rédaction de ce dispositif, sans en modifier la portée.

*

* *

Article 29 bis A

(art. 13 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale)

Indemnité des membres d'un centre de gestion de la fonction publique ayant reçu une délégation

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance public à l'initiative de M. Michel Canevet avec l'avis favorable du Gouvernement et de la Commission, le présent article a pour objet de permettre au conseil d'administration d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale de verser une indemnité à l'un de ses membres ayant reçu une délégation.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 51 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a complété l'article 13 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale de manière à prévoir que le président d'un centre de gestion peut déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, une partie de ses attributions à un membre du conseil d'administration.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

Le président du conseil d'administration d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale a la possibilité de donner une délégation à un membre du conseil d'administration pour exercer l'une de ses attributions. Dans ce cadre, le présent article propose que cette délégation puisse ouvrir droit à une indemnité, prélevée sur l'enveloppe indemnitaire globale accordée, le cas échéant, au bureau, sur le modèle des indemnités pouvant être versées par le conseil municipal au titre de délégations accordées aux conseillers municipaux, en application de l'article L. 2123-24-21 du code général des collectivités territoriales.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 29 bis

(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

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en commission à l'initiative de M. Éric Kerrouche, le présent article a pour objet de permettre aux conseils municipaux de fixer les modalités selon lesquelles les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de mandats spéciaux sont remboursées.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 84 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a prévu que les dépenses, hors transport, liées à l'exercice d'un mandat spécial peuvent être remboursées par la commune sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

L'article L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales prévoit que les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et de membre de délégation spéciale donnent **droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux**.

Les frais ainsi exposés peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État. Par ailleurs, les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais.

Comme le précise l'Association des maires de France ⁽¹⁾, un mandat spécial constitue une mission accomplie « *dans l'intérêt de la commune* » par un membre du conseil municipal et avec l'autorisation de celui-ci. La notion de mandat spécial exclut ainsi toutes les activités courantes de l'élu et doit correspondre à **une opération déterminée** quant à son objet et limitée dans sa durée. **Le mandat spécial doit donc entraîner des déplacements inhabituels et indispensables** pour donner droit au remboursement de ses frais de déplacement.

(1) Guide « Statut de l'élue(e) local(e) de juillet 2019.

Le présent article vise à donner plus de souplesse pour assurer le remboursement de ces frais en laissant notamment la possibilité pour les conseils municipaux de fixer par délibération les modalités de prise en charge de ces dépenses de transports.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 29 ter A

(art. L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales)

Modalités de remboursement des frais de déplacement des membres du conseil municipal

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance publique à l'initiative de M. Éric Kerrouche avec un avis favorable de la Commission et un avis de sagesse du Gouvernement, le présent article a pour objet de permettre aux conseils municipaux de fixer les modalités de remboursement des dépenses de transport des membres du conseil municipal.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 84 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a notamment prévu que les membres du conseil municipal peuvent bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune *ès qualités*, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

—

Par cohérence avec les dispositions prévues à l'article 29 *bis* relatives au remboursement des frais de déplacement engagés dans le cadre d'un mandat spécial, le présent article prévoit que les conseils municipaux pourront fixer, par une délibération, les modalités de remboursement des frais de déplacement des conseillers municipaux.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 29 ter

(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

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en commission à l'initiative de MM. Alain Marc et Philippe Bonnacarrère et de Mme Nathalie Delattre, le présent article a pour objet de permettre aux assemblées délibérantes des communes, des régions et des départements de déléguer au maire ou à leur président les autorisations de mandat spécial.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La liste des délégations qui peuvent être attribuées à l'organe exécutif évolue régulièrement.

L'article 57 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance a complété les attributions du maire exercées au nom de la commune par la possibilité de prendre des mesures en matière de chasse.

L'article 85 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a introduit la faculté pour le conseil départemental de déléguer à son président la possibilité de procéder au dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens du département.

Le même article a prévu une délégation semblable du conseil régional à son président.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur et de M. Jean-Claude Leclabart, la Commission a supprimé cet article.

En l'état du droit, les autorisations de mandat spécial nécessitent une délibération préalable de l'organe délibérant de la collectivité concernée, permettant notamment d'engager les frais de déplacement afférents.

En effet, un mandat spécial constitue une mission accomplie dans l'intérêt de la commune par un membre du conseil municipal et avec l'autorisation de celui-ci. Ce mandat doit correspondre à **une opération déterminée** quant à son objet et limitée dans sa durée. Il entraîne par conséquent des déplacements inhabituels et indispensables et donne droit à un remboursement spécifique. ⁽¹⁾

Or, pour les auteurs de l'amendement à l'origine de cet article, « *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, cet article permet à l'assemblée délibérante de la commune, du département ou de la région de déléguer au maire, au président du département ou au préfet de région l'autorisation des mandats spéciaux ainsi que le remboursement des frais auxquels ils ont donné lieu.

Cette disposition a toutefois été supprimée à l'initiative du rapporteur et de M. Jean-Claude Leclabart, avec l'avis favorable du Gouvernement. En effet, les mandats spéciaux entraînant, le cas échéant, des dépenses exceptionnelles pour les collectivités concernées, il semble préférable que ces derniers demeurent soumis à une délibération.

*

* *

Article 29 quater A

(art. 14 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale)

Coordination en lien avec la création de délégations régionales du centre national de la fonction publique territoriale

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance publique à l'initiative de Mme Catherine Di Folco avec l'avis favorable de la Commission et du Gouvernement, cet article prévoit la coordination nécessaire à l'application des dispositions relatives à la création des délégations régionales du centre national de la fonction publique territoriale

(1) Se reporter au commentaire de l'article 29 bis.

(2) Objet des amendements n° COM 313 rect et n° COM 550 rect.

(CNFPT), définies par l'article 50 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 50 de la loi du 6 août 2019 a institué de nouvelles délégations régionales du CNFPT, devant résulter de la fusion des délégations interdépartementales existantes.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

L'organisation territoriale actuelle du CNFPT repose sur 29 délégations interdépartementales qui seront amenées à fusionner au niveau régional dans le cadre de la réforme précitée. Celle-ci devrait conduire à leur confier davantage de missions, faisant appel à un niveau d'expertise garanti par la mutualisation des compétences disponibles.

Pour rappel, chaque délégation est dotée d'un conseil d'orientation, composé paritairement de représentants des collectivités territoriales et des organisations syndicales des agents territoriaux. Dans le contexte de la fusion à venir, cet article vise à « *mettre fin par anticipation aux mandats des membres de ceux de ces conseils qui doivent être supprimés par l'effet de la suppression des délégations concernées, et de permettre la mise en place des nouveaux conseils dans les délégations nouvellement créées à l'occasion des prochaines élections municipales, qui constituent l'échéance du mandat des représentants des communes au sein de ces conseils.* »⁽¹⁾

Il prévoit, à cette fin, que la désignation et l'élection des membres des nouveaux conseils d'orientation auront lieu à la suite du renouvellement des représentants des communes, et au plus tard le 31 décembre 2020, selon des modalités précisées par le conseil d'administration du CNFPT.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

(1) *Objet de l'amendement n° 845 rect.*

Article 29 quater
(art. L. 323-6 du code de la sécurité sociale)
Arrêt maladie des élus locaux

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en commission à l'initiative des rapporteurs, de Mme Claudine Thomas et de M. Jean-Pierre Grand, cet article autorise les élus à poursuivre l'exercice de leur mandat pendant leur arrêt maladie, sauf avis contraire de leur médecin.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 4 de l'ordonnance n° 2018-474 du 12 juin 2018 relative à la simplification et à l'harmonisation des définitions des assiettes des cotisations et contributions de sécurité sociale a précisé la rédaction de l'article L. 323-6 du code de la sécurité sociale.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a modifié la rédaction de cet article de manière à prévoir explicitement que les élus locaux peuvent poursuivre l'exercice de leur mandat, sous réserve de l'accord formel de leur praticien.

En application de l'article L. 323-6 du code de la sécurité sociale, une indemnité journalière peut être accordée en cas d'arrêt maladie à la condition que le bénéficiaire :

- observe les prescriptions du praticien ;
- se soumettre aux contrôles organisés par le service du contrôle médical ;
- respecte les heures de sorties autorisées, le cas échéant, par le praticien ;
- s'abstienne de toute activité non autorisée ;
- informe sans délai la caisse de toute reprise d'activité intervenant avant l'écoulement du délai de l'arrêt de travail.

En cas d'inobservation volontaire de ces obligations, le bénéficiaire est contraint de restituer à la caisse les indemnités versées correspondantes. Par ailleurs, en cas de reprise d'une activité rémunérée, une sanction financière peut également être prononcée.

Par conséquent, en cas d'arrêt maladie, les indemnités des élus sont réduites en fonction de leur absence à due concurrence des indemnités journalières versées.

Toutefois, l'application de ces règles semble poser des difficultés, notamment lorsque l' élu poursuit son activité alors qu'il n'a pas obtenu d'accord préalable, en ce sens, de son médecin ⁽¹⁾. Dans ce cas, les sommes à rembourser peuvent être conséquentes.

« *Dans un souci de sécurité juridique* », les rapporteurs du Sénat ont ainsi souhaité inverser la logique du droit en vigueur en disposant que les élus locaux seraient désormais autorisés à poursuivre leurs fonctions pendant leur arrêt maladie s'ils le souhaitent et avec l'accord de leur médecin.

Le Gouvernement a considéré pour sa part que les difficultés rencontrées relevaient davantage 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.* » ⁽²⁾

Par conséquent, à l'initiative du rapporteur et avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a adopté une nouvelle rédaction de cet article de manière à préciser le droit en vigueur. En cas d'arrêt maladie, les élus locaux pourront poursuivre l'exercice de leur mandat, sous réserve de l'accord formel de leur praticien.

*

* *

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article tend à rendre obligatoire, pour toutes les communes, la souscription d'un contrat d'assurance visant à couvrir les coûts liés à leur protection fonctionnelle dans l'exercice de leur mandat.

(1) Réponse du ministre de l'Intérieur à la question écrite n° 123907 du député Jacques Bascou, 21 février 2012.

(2) Réponse à la question orale n° 0806S de M. Éric Gold, compte rendu de la séance publique du Sénat du 4 juin 2019.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales (CGCT) est issu de la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels. Celle-ci a notamment introduit l'obligation pour la commune d'apporter une protection fonctionnelle aux élus faisant l'objet de poursuites pénales ou civiles.

L'article L. 2123-35 a, quant à lui, été introduit par l'article 101 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et étend le régime de protection fonctionnelle aux élus victimes de violences, menaces ou outrage dans l'exercice de leur mandat. Cette disposition a été élargie à la famille des élus concernés par l'article 112 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Lors de son examen par le Sénat, le présent article a été complété de manière à :

- étendre le contrat d'assurance souscrit par les communes aux élus suppléant le maire ou ayant reçu une délégation ;
- garantir la compensation de l'État à toutes les communes de moins de 3 500 habitants ;
- rendre automatique la protection fonctionnelle accordée à l' élu, sauf délibération contraire motivée par un motif d'intérêt général du conseil municipal dans un délai de trois mois ;
- appliquer ces dispositions à la Polynésie française ;
- préciser que l'assurance que devront souscrire les collectivités peut s'insérer dans un contrat d'assurance prévoyant d'autres garanties et que la protection apportée portera également sur le conseil juridique et l'assistance psychologique que pourrait, le cas échéant, solliciter l' élu concerné.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a supprimé le caractère automatique de l'octroi au maire de la protection fonctionnelle.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

1. La protection fonctionnelle des élus

Les élus bénéficient d'une protection fonctionnelle indispensable à l'exercice de leur mandat au regard des responsabilités qui leur sont confiées.

Celle-ci, dégagée d'abord par la jurisprudence ⁽¹⁾ puis confirmée par le législateur au début des années 2000, concerne deux types de situation.

En premier lieu, **en cas de poursuites judiciaires** à l'encontre du maire, de l' élu qui l'a suppléé ou d'un élu ayant reçu une délégation, l'article L. 2123-34 du CGCT prévoit qu'une condamnation ne peut être prononcée pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que **si l' élu concerné n'a pas accompli les diligences normales** compte tenu des compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie.

Dans ce cas, la **commune est tenue de lui accorder une protection**, qui consiste principalement en la prise en charge des frais de justice. Toutefois, si l' élu agissait en qualité d' agent de l' État, ce dernier assure cette protection en lieu et place de la commune.

En second lieu, en cas de violences, menaces ou outrages ⁽²⁾, l'article L. 2123-35 prévoit que le maire, l' élu le suppléant ou l' élu ayant reçu une délégation bénéficient d'une protection fonctionnelle au cours du mandat, mais également à l' issue de celui-ci dès lors que ces violences ont été commises au cours du mandat. Cette protection s' étend à sa famille et ses ascendants directs, même après son décès.

La commune doit, par ailleurs, réparer le préjudice résultant de ces violences et est subrogée aux droits de la victime pour obtenir de leurs auteurs la restitution des sommes qu' elle a versées à l' élu concerné. Elle peut, à ce titre, exercer une action directe, au besoin par voie de constitution de partie civile, devant la juridiction pénale.

2. Une attente forte exprimée en faveur d'une protection plus effective dans l'exercice du mandat

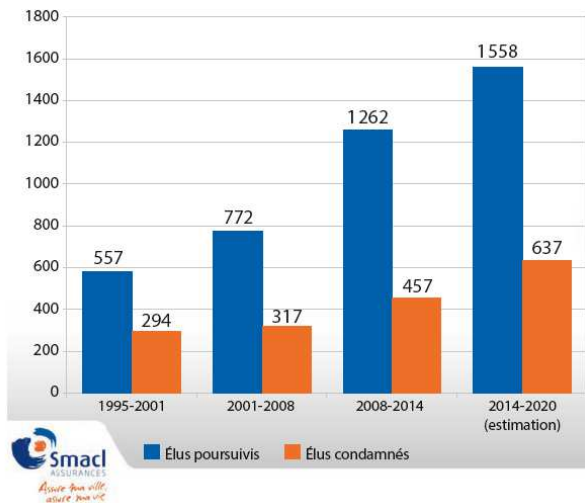
Si ce cadre juridique permet, en théorie, d' assurer à tous les élus une protection fonctionnelle dans le cadre de l' exercice de leur mandat, il ne permet pas dans les faits de garantir les mêmes droits à tous les élus concernés, selon que leur commune dispose ou non d' un service juridique. Par ailleurs, certains renoncent à solliciter cette protection au regard du coût qu' elle pourrait représenter pour le budget communal.

Cette situation est d' autant plus dommageable que l' étude réalisée par l' observatoire de la société mutuelle d' assurance des collectivités locales (SMACL) permet d' observer un net accroissement des mises en cause des élus au cours de la présente mandature.

(1) L' arrêt *Gillet* du 5 mai 1971 du Conseil d' État reconnaît le principe général du droit de la protection due par les collectivités aux élus faisant l' objet de poursuites judiciaires.

(2) Cette liste fixée dans la loi n' est pas limitative, la jurisprudence ayant par exemple reconnu un droit à la protection en cas d' injures ou de diffamation.

NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE (TOUTES INFRACTIONS CONFONDUES)



Source : rapport annuel 2018 de la Société mutuelle d'assurance des collectivités locales.

Par ailleurs, les violences exercées à l'encontre des maires et des élus communaux sont également en augmentation : selon les données transmises par le ministère de l'Intérieur au Sénat, « 361 maires ou maires-adjoints ont été victimes d'atteintes volontaires à l'intégrité physique en 2018, dont 211 de menaces ou de chantage et 145 de violences physiques. Ces chiffres sont en augmentation de 9 % par rapport à l'année 2018, et de 13,5 % par rapport à 2017. »⁽¹⁾

Dans ce contexte et pour répondre à la nécessité de garantir une protection effective des élus, quelles que soient la taille ou les ressources de leur commune, le présent article propose :

– d'introduire l'obligation pour les communes de souscrire **un contrat d'assurance visant à couvrir les coûts résultant de leur obligation de protection à l'égard du maire**. Les autres élus ne sont pas concernés par cette obligation, mais pourront être couverts par cette assurance ;

– d'assurer la compensation par l'État, dans les communes de moins de 1 000 habitants, de la souscription versée à ce titre, en fonction d'un barème fixé par décret. Le coût de cette mesure est estimé à 2,5 millions d'euros (soit une souscription de 100 euros pour les 25 065 communes concernées).

(1) Rapport n° 12 – Tome I relatif au présent projet de loi de Mme Françoise Gatel de M. Mathieu Darnaud.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de son examen en commission, les rapporteurs du Sénat ont complété cet article de manière à :

– étendre le contrat d’assurance souscrit par les communes aux élus suppléant le maire ou ayant reçu une délégation. La commission a ainsi pris acte de la recommandation du Conseil d’État, « *au vu des finalités poursuivies par la mesure, de compléter le projet pour étendre à la situation de ces élus l’obligation de souscription instaurée par le texte* » et de l’accord du Gouvernement exprimé en ce sens lors de son audition devant la commission ⁽¹⁾ ;

– garantir la compensation de l’État à toutes les communes de moins de 3 500 habitants à la suite de l’accord également exprimé en ce sens par le Gouvernement ;

– simplifier la mise en œuvre effective de la protection fonctionnelle : l’élu concerné qui en ferait la demande au conseil municipal se verrait automatiquement attribuer cette protection, sauf délibération contraire motivée par un motif d’intérêt général prise par le conseil municipal dans un délai de trois mois.

Par ailleurs, à l’initiative de Mme Lana Tetuanui, cet article a été étendu à la Polynésie française.

En séance publique, à la suite d’un avis de sagesse de la Commission, le Gouvernement a précisé que l’assurance souscrite par les collectivités peut s’insérer dans un contrat d’assurance prévoyant d’autres garanties. La protection apportée aux élus a également été étendue au conseil juridique et à l’assistance psychologique.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

À l’initiative du rapporteur et avec l’avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé les dispositions introduites par le Sénat qui entendent rendre automatique l’octroi de la protection fonctionnelle à un élu, lorsque le conseil municipal ne s’est pas prononcé contre cette dernière dans un délai de 3 mois. Il propose ainsi de rétablir le régime actuel qui permet d’accorder cette protection dès que le conseil a délibéré en ce sens. Il s’agit, en effet, de prévenir le risque que l’assureur attende que ce délai soit écoulé pour couvrir effectivement l’élu.

(1) Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales par la commission des Lois du Sénat le 25 septembre 2019 sur les dispositions prévues par le projet de loi.

*

* *

Article 30 bis

(art. L. 2123-12, L. 3123-10 et L. 4135-10 du code général des collectivités territoriales)

Favoriser la réinsertion professionnelle des élus par le droit à la formation

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance publique à l'initiative de M. Laurent Lafon avec un avis favorable de la Commission et défavorable du Gouvernement, cet amendement a pour objet de prévoir que le droit à la formation reconnu aux membres d'un conseil municipal, du conseil départemental et du conseil régional doit leur permettre, le cas échéant, de préparer leur réinsertion professionnelle à l'issue du mandat.

Le Gouvernement a toutefois rappelé que la réforme de la formation des élus serait réalisée par voie d'ordonnances de manière notamment à appréhender dans leur ensemble les questions complexes de portabilité et de fongibilité des droits de l'élu, mais aussi de refonte de l'offre de formation.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 17 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a introduit l'obligation, pour les communes de plus de 3 500 habitants, d'organiser une formation au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du Gouvernement et de M. Stéphane Baudu, la Commission a supprimé cet article de manière à renvoyer l'ensemble des dispositions relatives à la formation des élus à l'ordonnance prévue par l'article 31 du présent projet de loi.

*

* *

Article 31

(art. 12-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et art. L. 613-5 du code de l'éducation)

**Habilitation à légiférer par ordonnances pour réformer
la formation des élus locaux**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet d'habiliter le Gouvernement à procéder, par ordonnances, à une réforme de la formation des élus locaux reposant sur la création d'un compte personnel de formation (CPF), une refonte et une adaptation des formations et la mutualisation du financement de ces formations entre les collectivités territoriales.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 15 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a introduit un droit à la formation individuelle pour les élus. Les modalités de financement de ce droit ont été complétées par l'article 1^{er} 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, afin de prévoir la création d'un fonds de financement, dont la gestion est confiée à la Caisse des dépôts et consignations, et de recueillir les cotisations prélevées sur les indemnités de fonction des élus locaux.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Lors de son examen par le Sénat, le présent article a fait l'objet des modifications suivantes :

– le contenu de l'ordonnance a été modifié de manière à : assurer la portabilité des droits à la formation entre les différents comptes personnels d'activité ; supprimer la mutualisation du financement de la formation des élus entre les collectivités ; garantir que la transformation du droit individuel à la formation (DIF) en CPF n'abaisse pas le volume de formation des élus locaux ; maintenir les droits à la formation acquis par les élus avant la mise en œuvre de cette réforme ; adapter l'offre de formation pour la rendre davantage accessible dans les territoires ; assurer la prise en compte des besoins spécifiques des élus locaux lors de leur premier mandat ; permettre la fongibilité des actions de formation au mandat et de préparation à la réinsertion professionnelle à son issue ;

– les formations dispensées par le Centre national de la formation publique territoriale (FPT) ont été ouvertes à l’ensemble des élus locaux ;

– la possibilité de recourir à la validation des acquis de l’expérience pour accéder à l’enseignement supérieur leur a également été étendue.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l’initiative du Gouvernement, la Commission a rétabli le champ initial de l’ordonnance, tout en conservant les dispositions introduites par le Sénat reconnaissant l’importance de la formation pour les « primo-élus » et permettant aux élus de recourir à la validation des acquis de l’expérience pour accéder à l’enseignement supérieur. Par ailleurs, une précision a été adoptée à l’initiative du rapporteur au sujet des organismes de formation liés aux partis politiques.

I. LE DROIT À LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX

Le droit en vigueur reconnaît expressément aux élus locaux un « *droit à une formation adaptée à leurs fonctions* », c’est-à-dire de nature à répondre aux exigences requises pour leur être utiles dans l’exercice de leur mandat ⁽¹⁾. Les organes délibérants des collectivités doivent, dans les trois mois qui suivent leur renouvellement, prendre une délibération déterminant les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Un tableau récapitulatif des actions de formation financées par la collectivité doit, par ailleurs, être annexé au compte administratif et faire l’objet d’un débat annuel consacré à la formation des élus.

Les dépenses de formation constituent des dépenses obligatoires : elles ne peuvent ainsi être inférieures à 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal, sans pouvoir excéder 20 % du même montant. Elles doivent permettre de financer des formations en lien avec le mandat exercé et disposant d’un agrément ministériel, délivré après avis du Conseil national de la formation des élus locaux.

En premier lieu, deux principaux dispositifs permettent de mettre en œuvre ce droit :

– les élus ayant la qualité de salariés peuvent prétendre à un **congé de formation**, limité à 18 jours par élu pour la durée du mandat (indépendamment du nombre de mandats détenus) et renouvelable en cas de réélection. Ce droit s’exerce indépendamment des autorisations d’absence et du crédit d’heures ;

– l’ensemble des élus bénéficient également, depuis la loi du 31 mars 2015, d’un **droit individuel à la formation** (DIF) d’une durée annuelle de vingt

(1) Les dispositions relatives à la formation des élus sont prévues aux articles L. 2123-12 à L. 2123-16 du CGCT pour les communes, L. 3123-10 à 3123-14 pour les départements, L. 4135-10 et L. 4135-14 pour les régions, ainsi que, par renvoi à ces dispositions, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux collectivités à statut particulier.

heures, cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire, « dont le taux ne peut être inférieur à 1 %, prélevé sur les indemnités de fonction perçues par les membres du conseil. »⁽¹⁾

Les formations ouvertes aux élus locaux peuvent soit servir à l'exercice du mandat, soit préparer à la réinsertion professionnelle à l'issue de ce dernier.

Afin de rendre effectif le droit individuel à la formation des élus locaux, la loi du 23 mars 2016 a confié la gestion **d'un fonds ad hoc** chargé de son financement à la **Caisse des dépôts et consignations** (CDC). Conformément à l'article L. 1621-3 du CGCT, il revient également à celle-ci d'instruire les demandes de formation présentées par les élus de manière notamment à s'assurer du nombre d'heures disponibles et de la compatibilité de la formation souhaitée avec les champs ouverts au DIF.

Pour mémoire, la Caisse des dépôts est également compétente :

– dans le domaine de la formation, pour assurer la gestion du système d'information du CPF des salariés ;

– en matière de prestations aux élus locaux, pour la gestion du fonds de financement de l'allocation différentielle de fin de mandat⁽²⁾, ainsi que de certains régimes de retraite et de protection sociale des élus, tels que l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC)⁽³⁾ et le Fonds de pension des élus locaux (FONPEL).

Principaux chiffres du « DIF élus locaux »

- 18,6 millions d'euros de cotisations en 2018 ;
- 1 642 euros de coût moyen par formation ;
- 15 500 demandes de formations traitées depuis la mise en place du DIF en 2016 ;
- 98 % de formations en lien avec l'exercice du mandat et 2 % pour préparer la reconversion professionnelle à l'issue de celui-ci.

Source : Caisse des dépôts et consignations.

En second lieu, les élus locaux bénéficient d'un ensemble de dispositions destinées à couvrir leurs dépenses éventuelles, soit :

(1) Ce dispositif s'inspire du « droit individuel à la formation » (DIF) applicable aux salariés du secteur privé jusqu'au 1^{er} janvier 2015, avant sa transformation en « compte personnel de formation » (CPF) en application de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

(2) Article L. 1621-2 du CGCT.

(3) Auxquels sont affiliés les élus locaux percevant une indemnité de fonction.

– le droit au remboursement des frais de déplacement, de séjour et d’enseignement ;

– la compensation par la collectivité des pertes de revenu subies par l’ élu du fait de l’exercice de son droit à la formation, dans la limite de 18 jours par élu pour la durée du mandat et d’une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Si les élus bénéficient en droit d’un accès à la formation donnant lieu à une prise en charge et à un mécanisme d’agrément, dans les faits les difficultés sont nombreuses :

– les élus ne disposent pas du temps nécessaire pour réaliser des formations. L’exercice de leur mandat, la poursuite d’une activité professionnelle et la nécessité de concilier ces activités avec leur vie personnelle, posent la question de leur disponibilité pour suivre une formation ;

– les élus peuvent être réservés sur le suivi d’une formation dont les résultats qu’ils en retirent, dans le cadre de l’exercice de leur mandat ou de leur reconversion professionnelle, peuvent leur sembler insuffisants au regard du temps qu’ils pourraient y consacrer.

Il découle de ces constats une sous-consommation récurrente des crédits de formation, notamment au niveau du bloc communal.

CONSOMMATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA FORMATION PAR CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉ

	Crédits consommés pour la formation des élus (en euros)				% des dépenses de formation des élus par rapport aux indemnités versées			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Communes	7 929 155	9 589 615	9 407 474	9 459 234	0,7 %	0,8 %	0,8 %	0,8%
Départements	1 275 164	1 754 635	1 634 255	1 491 365	1,0 %	1,4 %	1,2 %	1,1%
Régions	2 003 440	2 043 212	2 012 059	2 174 630	3,5 %	3,4 %	3,3 %	3,5%
EPCI	1 591 202	1 648 024	1 807 896	1 605 173	0,7 %	0,8 %	0,9 %	0,7%

Source : Étude d’impact du présent article annexée au projet de loi.

Dans les communes de moins de 500 habitants, les crédits consommés représentent ainsi 0,4 % du montant des indemnités de fonction alors qu’ils représentent 2 % de ce montant pour les communes de plus de 100 000 habitants.

Par ailleurs, selon l’étude d’impact, le DIF sera confronté à brève échéance à une impasse de trésorerie : « depuis le début de la prise en charge des

formations par la CDC à l'été 2017, [le DIF connaît] une très forte augmentation des demandes, particulièrement en 2019. Là où les premières estimations anticipaient 4 000 formations par an, les volumes enregistrés sont de 4 570 pour 2018 et déjà près de 3 800 à la fin février 2019. » Le fonds de financement de la formation des élus pourrait ainsi être en déficit dès avril 2020.

Dans ce contexte, le Gouvernement propose de mettre en œuvre par ordonnance une réforme de la formation des élus visant à :

– mettre en place **un compte personnel de formation** ⁽¹⁾ pour permettre aux élus locaux de bénéficier de droits individuels acquis tout au long de la vie et d'accéder à une offre de formation plus développée. L'élu pourrait ainsi cumuler les droits acquis au titre de son mandat et de son activité professionnelle au sein d'un même compte ;

– **faciliter l'accès à la formation** et clarifier les différents dispositifs de formation des élus locaux selon qu'ils sont ou non liés à l'exercice du mandat ;

– **définir un référentiel unique de formations et mutualiser le financement entre les collectivités ;**

– assurer la transparence et la qualité des dispositifs de formation. Le contrôle exercé sur les organismes de formation des élus locaux serait également renforcé.

L'ordonnance devra être prise dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la présente loi et donner lieu au dépôt d'un projet de loi de ratification dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de son examen par la commission des Lois du Sénat, le présent article a fait l'objet des modifications suivantes :

– à l'initiative des rapporteurs, le contenu de l'ordonnance a été modifié de manière à assurer la portabilité des droits à la formation entre les différents comptes personnels d'activité et supprimer la mutualisation du financement de la formation des élus entre les collectivités ;

– à l'initiative de M. Jean-Marie Bockel, les formations dispensées par le Centre national de la formation publique territoriale (FPT) ont été ouvertes à l'ensemble des élus locaux ;

– à l'initiative de M. Éric Gold, les élus pourraient bénéficier de la validation des acquis de l'expérience en vue de l'accès aux différents niveaux de

(1) Analogue à celui mis en place dans le cadre des dispositions de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel relatives au compte personnel d'activité.

l'enseignement supérieur, en application des dispositions prévues par l'article L. 613-5 du code de l'éducation.

En séance publique, de nouveaux ajouts ont été adoptés avec l'avis favorable de la Commission et défavorable du Gouvernement :

– à l'initiative de Mme Sylvie Vermeillet, pour garantir que la transformation du DIF en CPF n'abaisse pas le volume de formation des élus locaux ; maintenir les droits à la formation acquis par les élus avant la mise en œuvre de cette réforme ; adapter l'offre de formation pour la rendre davantage accessible dans les territoires ;

– à l'initiative de M. Hervé Maurey et de M. Olivier Jacquin, pour assurer la prise en compte des besoins spécifiques des élus locaux lors de leur premier mandat ;

– à l'initiative de M. Laurent Lafon, pour permettre la fongibilité des actions de formation au mandat et de préparation à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

À l'initiative du Gouvernement, la Commission a rétabli le champ initial de l'ordonnance, tout en maintenant certaines dispositions adoptées par le Sénat. Ainsi, celles d'entre elles qui revenaient à « *imposer des obligations dont la mise en œuvre est complexe, voire impossible (comme imposer que le futur volume de formations doit être égal ou supérieur à l'actuel, sans préciser sa répartition entre les différents élus), ou qui reposent pour certaines sur des textes qui ne sont pas encore entrés en vigueur par ailleurs (fongibilité entre public et privé des droits à la formation)* » ⁽¹⁾ ont été supprimées.

De même, la possibilité pour le CNFPT de dispenser des formations aux élus locaux, qui avait fait l'objet d'un rejet unanime de la part des associations d'élus lors des auditions menées par votre rapporteur, n'est pas maintenue au motif que ce dernier ne dispose pas des moyens adaptés pour accomplir cette mission et que les besoins de formation des fonctionnaires territoriaux et des élus sont tout à fait différents.

Deux apports du Sénat sont toutefois maintenus, soit :

– le rappel de la nécessité d'améliorer la formation des élus locaux exerçant leur premier mandat ;

– la possibilité pour les élus de recourir à la validation des acquis de l'expérience pour accéder à l'enseignement supérieur.

(1) Exposé sommaire de l'amendement n° CL 797 du Gouvernement.

Par ailleurs, à l'initiative du rapporteur et avec l'avis favorable du Gouvernement, les mesures devant permettre d'assurer la transparence et la qualité des dispositifs de formation ainsi que de renforcer le contrôle exercé sur les organismes de formation devront notamment porter sur les organismes de formation liés aux partis politiques.

*

* *

Article 31 bis A

(art. L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales)

Suppression du seuil d'habitants conditionnant la formation des élus d'une commune au cours de la première année de leur mandat

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance publique à l'initiative de M. Jean-François Longeot, M. Éric Kerrouche et M. Alain Houpert, avec l'avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement, cet amendement vise à supprimer le seuil de 3 500 habitants conditionnant l'organisation d'une formation obligatoire au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation.

À l'instar de sa position sur l'article 30 *bis*, le Gouvernement a rappelé son souhait de réformer la formation par voie d'ordonnances.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Cette obligation de formation des élus incombant aux communes de plus de 3 500 habitants a été introduite par l'article 17 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du Gouvernement, la Commission a supprimé cet article de manière renvoyer l'ensemble des dispositions relatives à la formation des élus à l'ordonnance prévue par l'article 31 du présent projet de loi.

*

* *

Article 31 bis B

(art. L. 952-1 du code de l'éducation)

Accès des chargés d'enseignement aux fonctions électives

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance publique à l'initiative de M. Arnaud de Belenet avec un avis de sagesse de la Commission et du Gouvernement, cet article vise à préciser que les chargés d'enseignement peuvent être titulaires d'une fonction élective.

Pour mémoire, **les chargés d'enseignement apportent aux étudiants la contribution de leur expérience**. Ils exercent, par conséquent, une activité professionnelle principale en dehors de leur activité d'enseignement et sont nommés pour une durée limitée par l'établissement. La disposition introduite au Sénat permet donc de compléter ces dispositions pour ouvrir ces postes aux élus qui souhaiteraient ainsi valoriser leur expérience.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 952-1 du code de l'éducation a été codifié par l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du code de l'éducation.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a clarifié la rédaction du présent article, sans en modifier la portée.

*

* *

Article 31 bis

(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

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en commission à l'initiative de M. Éric Kerrouche, cet article prévoit, dans les conseils municipaux, départementaux et régionaux, que, tous les six mois, les trente premières minutes de la séance soient réservées à l'examen des

questions orales posées par l'opposition, à la demande d'un dixième des membres de l'assemblée délibérante.

Pour mémoire, la loi reconnaît plusieurs droits aux groupes politiques représentés au niveau local :

- ils peuvent bénéficier de locaux ;
- ils disposent d'un espace réservé dans le bulletin d'information de la collectivité.
- ils peuvent poser des questions lors des séances de l'assemblée délibérante, sous réserve qu'elles concernent les affaires de la collectivité.

Le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions. À défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées, dans les communes de moins de 3 500 habitants, par une délibération du conseil municipal.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les articles L. 2121-19, L. 3121-20 et L. 4132-20 ont été codifiés par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

A l'initiative de Mme Catherine Kamowski et Mme Anne Blanc, avec l'avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé cet article au motif que les modalités d'intervention de l'opposition sont fixées par le règlement intérieur des collectivités et qu'« *il n'y a pas lieu de contraindre les exécutifs locaux par l'instauration d'une règle contraignante et systématique.* »⁽¹⁾

*

* *

Article 31 ter

(art. L. 6111-1 du code du travail)

Validation des acquis de l'expérience

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance publique par Mme Anne-Catherine Loisier avec l'avis favorable de la Commission et du Gouvernement, cet article a visé à reconnaître

(1) Exposé sommaire de l'amendement n° CL 89 de Mme Catherine Kamowski.

explicitement aux élus le droit de faire valider les acquis de leur expérience, à l'instar de toute personne engagée dans la vie active, notamment professionnelle ou liée à l'exercice de responsabilités syndicales.

Cette disposition doit permettre d'assurer une meilleure reconnaissance des compétences techniques et juridiques acquises par les élus dans le cadre de leurs fonctions et de rendre plus attractifs les mandats locaux.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Depuis l'article 14 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, l'article L. 613-3 du code de l'éducation prévoit la possibilité pour toute personne justifiant notamment avoir exercé un mandat électoral local ou une fonction élective locale en rapport direct avec le contenu du diplôme ou du titre visé de demander la validation des acquis de son expérience.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 31 quater (nouveau)

(art. 3, 5 bis [nouveau] et 14 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France)

Élus locaux des français de l'étranger

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit à l'initiative de Mme Paula Forteza avec l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, le présent article vise à :

- dénommer les conseillers consulaires « élus locaux des français de l'étranger » ;
- leur appliquer la Charte de l'élu local prévue par l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales ;
- confier la présidence des conseils consulaires à l'un de ces élus, en lieu et place de l'ambassadeur ou du consul général.

Pour rappel, depuis la loi du 22 juillet 2013 ⁽¹⁾, les Français établis hors de France peuvent élire au suffrage universel direct des représentants, pour un mandat de six ans, auprès des ambassades et des consulats, appelés à siéger au sein de conseils consulaires.

Ces derniers, réunis au moins deux fois par an, sont des organes consultatifs chargés de « *formuler des avis sur les questions consulaires d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social concernant les Français établis dans sa circonscription* » ⁽²⁾. Ils peuvent être consultés sur toute question les concernant.

Par ailleurs, les 443 conseillers consulaires ainsi élus sont appelés à participer à l'élection des sénateurs des Français de l'étranger. ⁽³⁾

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France a renforcé le régime de représentation des Français de l'étranger en créant une instance de proximité – les conseils consulaires – et en réformant l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

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 et art. 30 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire)

Droit de vote des personnes détenues

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à améliorer les conditions d'exercice du droit de vote des personnes détenues et à faciliter le recours à la procuration pour l'ensemble des électeurs.

(1) Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

(2) Article 3 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée.

(3) Pour mémoire, une proposition de loi tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres, présentée par M. Christophe-André Frassa, a été adoptée par le Sénat, en première lecture, le 22 janvier 2019. Elle a été transmise pour examen à l'Assemblée nationale.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 87 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a permis l'expérimentation du droit de vote par correspondance des personnes détenues dans le cadre de la tenue des élections européennes.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Lors de son examen au Sénat, le présent article a fait l'objet des modifications suivantes :

– au caractère automatique de l'inscription sur les listes électorales des personnes détenues a été substituée une obligation d'information de l'administration pénitentiaire sur les conditions dans lesquelles elles peuvent exercer leur droit de vote ;

– en cas de vote par correspondance, les personnes détenues seront inscrites dans la circonscription ou le secteur qui comportent le plus d'électeurs inscrits sur les listes électorales ;

– en cas de sortie de prison intervenant après le délai limite d'inscription à un scrutin les personnes demeureraient inscrites, au titre de ce seul scrutin, sur la liste électorale dont elles dépendaient en détention afin de ne pas les priver de la possibilité de voter ;

– un isolement devra être installé dans les établissements pénitentiaires lorsque les personnes détenues sont appelées à voter par correspondance ;

– le chef d'établissement pénitentiaire est encouragé à informer les détenus sur les conditions à remplir pour participer au vote par correspondance ;

– pour des raisons techniques, la date d'entrée en vigueur des mesures relatives aux procurations est reportée du 1^{er} janvier 2021 au 1^{er} janvier 2022.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, de M. Sacha Houlié et des membres du groupe La République en Marche (LaREM), la Commission a modifié cet article de manière à :

– rétablir l'inscription systématique des personnes détenues sur les listes électorales afin de favoriser leur participation aux différents scrutins ;

– supprimer l'obligation d'installer dans les établissements pénitentiaires des isolements pour le vote par correspondance des personnes détenues ;

– introduire deux précisions rédactionnelles.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les personnes détenues qui, depuis le 1^{er} mars 1994, ne sont plus automatiquement privées de leur droit de vote au moment de leur condamnation, peuvent s'inscrire dans les conditions de droit commun, soit sur la liste électorale de leur commune d'origine, à condition d'y conserver un domicile, soit sur celle de la commune où est situé l'établissement pénitentiaire, à condition d'y être incarcérées depuis six mois consécutifs, ce qui, dans les faits, constitue une hypothèse minoritaire.

Si elle est régulièrement inscrite sur une liste électorale, la personne détenue peut **exercer le droit de vote de deux manières** :

– en se déplaçant dans son bureau de vote après avoir sollicité et obtenu une **permission de sortir**, dont l'un des objets est de permettre « *l'exercice par le condamné de son droit de vote* » ⁽¹⁾ ;

– en votant **par procuration**, dont le bénéfice est ouvert par l'article L. 71 du code électoral aux « *personnes placées en détention provisoire et [aux] détenus purgeant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale* ».

En l'état du droit, plusieurs obstacles s'opposent en pratique à l'exercice du droit de vote par les personnes détenues, prévenues ou condamnées :

– la complexité des démarches administratives à réaliser pour s'inscrire sur une liste électorale, pour une population ne disposant pas toujours des connaissances suffisantes et d'une maîtrise de la lecture et de l'écriture ;

– la difficulté, tout particulièrement dans les maisons d'arrêt suroccupées, de trouver un mandataire de confiance et de faire valider sa procuration par un officier de police judiciaire ou un membre du tribunal d'instance qui accepte de se déplacer en détention ;

– le caractère limitatif des permissions de sortir qui ne peuvent être octroyées qu'aux personnes condamnées à une ou plusieurs peines d'une durée totale n'excédant pas cinq ans ainsi qu'aux personnes condamnées à une ou plusieurs peines d'une durée totale supérieure à cinq ans lorsqu'elles ont exécuté la moitié de leur peine, ce qui exclut les personnes placées en détention provisoire, les longues peines et les personnes soumises à une période de sûreté.

Ainsi, seules 3,9 % des 53 000 personnes détenues titulaires du droit de vote (sur environ 70 000 personnes détenues) l'avaient exercé à l'occasion de l'élection présidentielle de 2012, 1,1 % lors des élections municipales de 2014, 2 % lors de la dernière élection présidentielle et 1 % aux élections législatives de juin 2017. Pour ces deux dernières élections, le nombre des procurations

(1) Article D. 143-4 du code de procédure pénale.

effectuées s'élevait respectivement à 853 et 412 et celui des permissions de sortir accordées à 200 et 113.

Lors de son discours devant l'École nationale d'administration pénitentiaire le 6 mars 2018, le Président de la République a ainsi formulé le vœu « *que tous les détenus en France puissent exercer le droit de vote* » pour les prochaines élections européennes.

Dans ce contexte, en application de l'article 87 de la loi du 23 mars 2019, **un vote par correspondance sous pli fermé dans les établissements pénitentiaires a été expérimenté à l'occasion des élections européennes** de mai 2019. Selon l'étude d'impact du présent article, « *grâce à ce nouveau dispositif [...], 4 395 personnes détenues ont pu voter par correspondance [...](sur les 5 184 admis à voter). Cependant, 3 980 détenus n'ont pas pu voter par correspondance faute d'être inscrits sur les listes électorales.* »

La réussite de cette expérimentation a conduit le Gouvernement à proposer un nouveau dispositif pérenne prévoyant des modalités spécifiques de vote pour les personnes détenues.

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 annexée au présent projet de loi.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Améliorer les conditions d'inscription des personnes détenues sur les listes électorales

En l'état du droit, les personnes détenues peuvent, comme tout électeur, soit être inscrites d'office sur les listes électorales de leur domicile à leur majorité, soit solliciter leur inscription dans leur commune d'origine ou de résidence. Elles ont également la possibilité de s'inscrire dans la commune d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale (à l'instar des personnes sans domicile stable) ou dans la commune de leur établissement pénitentiaire.

Un nouvel article L. 12-1 au code électoral rend, d'une part, obligatoire l'inscription sur les listes électorales des personnes détenues au moment de leur

incarcération et, d'autre part, leur permet de choisir une commune de rattachement avec laquelle ils entretiennent un lien plus indirect, à savoir :

- leur commune de naissance ;
- la commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants ;
- la commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit leur conjoint, leur partenaire de pacte civil de solidarité ou leur concubin ;
- la commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.

Cette extension s'inspire des souplesses prévues pour le vote des français de l'étranger. Dans son avis, le Conseil d'État « *estime qu'elle est adaptée à la situation particulière des personnes détenues et répond à l'objectif de faciliter leur participation électorale.* »⁽¹⁾

Par ailleurs, si le maire demeure l'autorité en charge de procéder à leur inscription, il appartiendra au chef d'établissement pénitentiaire de lui transmettre systématiquement leur demande, une simple attestation sur l'honneur suffisant à établir le lien de l'intéressé avec la commune d'inscription. À nouveau, le Conseil d'État a considéré que cette intervention systématique de l'administration pénitentiaire était conforme au caractère obligatoire de l'inscription sur les listes et qu'elle participait à faciliter l'inscription effective des détenus.

2. Encourager le vote par correspondance

Reprenant le dispositif mis en place à l'occasion des élections européennes, cet article rend possible **le vote par correspondance des personnes détenues** à la condition que celles-ci soient inscrites dans la commune chef-lieu du département ou de la collectivité d'implantation de l'établissement pénitentiaire, dans un bureau de vote correspondant à l'adresse de la mairie ou, à Paris, Lyon et Marseille, de la mairie centrale.

Tout en reconnaissant que « *le choix de recourir à ce mode de vote est adapté à la situation des personnes détenues* », le Conseil d'État a soulevé deux réserves sur cette disposition :

- la rupture de tout lien personnel entre l'électeur et la commune d'inscription méconnaît la tradition du droit électoral ;
- dans quelques départements, l'inscription automatique des personnes détenues pourrait avoir un « *impact quantitatif significatif sur le corps électoral des communes concernées. Cela est particulièrement vrai pour les scrutins*

(1) Avis du Conseil d'État sur le projet de loi.

municipaux où le nombre d'électeurs est par définition le plus restreint. Il convient ainsi de noter que, dans au moins six communes chef-lieu (Tulle, Bar-le-Duc, Arras, Melun, Evry-Courcouronnes et Basse-Terre), le nombre d'électeurs susceptibles d'être inscrits au titre du nouveau dispositif dépassera 5 % de l'actuel nombre des électeurs inscrits. ».

3. Faciliter le recours à la procuration pour tous les électeurs

L'article L. 71 du code électoral prévoit que les électeurs peuvent exercer, sur leur demande, leur droit de vote par procuration si :

– ils attestent sur l'honneur qu'en raison d'obligations professionnelles, en raison d'un handicap, pour raison de santé ou en raison de l'assistance apportée à une personne malade ou infirme, il leur est impossible d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin ou de participer à celui-ci en dépit de leur présence dans la commune ;

– ils attestent sur l'honneur qu'en raison d'obligations de formation, parce qu'ils sont en vacances ou parce qu'ils résident dans une commune différente de celle où ils sont inscrits sur une liste électorale, ils ne sont pas présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin ;

– ils sont placés en détention provisoire ou purgent une peine n'entraînant pas une incapacité électorale.

Le présent article propose de simplifier le recours à la procuration en supprimant :

– l'obligation pour le mandataire auquel l'électeur a confié sa procuration d'être inscrit dans le même bureau d'élection. Cette mesure devrait ainsi permettre d'améliorer la participation électorale dans son ensemble ;

– l'attestation sur l'honneur justifiant du recours à cette procédure de vote.

L'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions du présent article était initialement fixée au plus tard au 1^{er} janvier 2021.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de son examen par la commission des Lois du Sénat, ces dispositions ont fait l'objet de modifications substantielles.

En premier lieu, pour conserver le caractère volontaire de l'inscription des personnes détenues sur les listes électorales, les rapporteurs ont adopté un dispositif alternatif à celui proposé par le Gouvernement prévoyant que :

– l’administration pénitentiaire aurait l’obligation d’informer les personnes détenues sur les conditions dans lesquelles elles peuvent exercer leur droit de vote ;

– par la suite, les détenus pourraient solliciter, ou non, leur inscription sur les listes électorales.

À titre dérogatoire, l’inscription systématique sur les listes électorales pour les personnes qui atteignent l’âge de 18 ans en détention serait conservée. Ces dispositions tendraient à rapprocher les conditions d’inscription des personnes détenues du droit commun applicable à l’ensemble des électeurs.

Par ailleurs, afin de réduire les risques de déstabilisation du corps électoral, les rapporteurs ont proposé que les personnes détenues soient inscrites dans la circonscription ou le secteur qui comporte le plus d’électeurs inscrits sur les listes électorales.

En second lieu, deux autres modifications ont été introduites à l’initiative de M. Alain Marc :

– alors que cet article a pour conséquence qu’à leur sortie de prison, les personnes détenues devront se réinscrire sur les listes électorales d’une autre commune, dans les mêmes conditions que tout autre citoyen, il est prévu que si cette sortie intervient après le délai limite d’inscription à un scrutin qu’ils puissent rester inscrits, au titre de ce seul scrutin, sur la liste électorale dont ils dépendaient en détention ;

– pour respecter le cérémonial et le caractère secret du vote, un isolement devra être installé dans les établissements pénitentiaires lorsque les personnes détenues sont appelées à voter par correspondance.

– le chef d’établissement pénitentiaire est encouragé à informer les détenus sur les conditions à remplir pour participer au vote par correspondance.

En séance publique, le Gouvernement a fait adopter, malgré l’avis défavorable de la Commission, le report d’un an de l’entrée en vigueur des dispositions relatives aux procurations pour laisser à l’INSEE le temps nécessaire de mener à bien les développements nécessaires pour que le contrôle du nombre de procurations données à un même mandataire s’effectue dans des conditions garantissant la bonne tenue des élections de 2021.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l’initiative du rapporteur, de M. Sacha Houlié et des membres du groupe La République en Marche (LaREM), et avec l’avis favorable du Gouvernement, la Commission a modifié cet article de manière à :

– rétablir l’inscription systématique des personnes détenues sur les listes électorales afin de favoriser leur participation aux différents scrutins. En effet, la situation de fragilité particulière de ces personnes peut les conduire à renoncer à toute démarche volontaire en ce sens ;

– supprimer l’obligation d’installer dans les établissements pénitentiaires des isolements pour le vote par correspondance des personnes détenues. Celles-ci bénéficieraient toutefois de conditions permettant de respecter le caractère secret et personnel de leur vote ;

– introduire deux précisions rédactionnelles.

*

* *

TITRE VI DISPOSITIONS RELATIVES AUX OUTRE-MER

Article 34

Habilitation à légiférer par ordonnance pour l’adaptation et l’extension du projet de loi dans les outre-mer

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit à l’initiative des rapporteurs, cet article reprend les dispositions initialement prévues par l’article 32 du projet de loi visant à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à l’adaptation et à l’extension en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française des dispositions prévues par le présent projet de loi.

Cette ordonnance devra être prise dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi et un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 35

(art. L. 2573-19 et L. 2573-50 du code général des collectivités territoriales)

Règles applicables au stationnement payant en Polynésie française

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en commission au Sénat à l’initiative de Mme Lana Tetuanui, cet article a pour objet de corriger une erreur matérielle de la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014 concernant la compétence de la Polynésie française en matière de stationnement payant.

Ces dispositions avaient fait l’objet d’un accord entre l’Assemblée nationale et le Sénat dans le cadre de l’examen de la loi n° 2019-707 du 5 juillet 2019 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française. Elles avaient toutefois été censurées par le Conseil constitutionnel, qui les a déclarées sans lien avec le texte en discussion. ⁽¹⁾

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi « MAPTAM » a modifié les sanctions en cas de manquement aux règles relatives au stationnement payant à compter du 1^{er} janvier 2016. Ce dispositif a été étendu à la Polynésie française, empiétant sur la compétence locale en matière de réglementation pénale et routière.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

(1) *Se reporter au commentaire de l’article 5 du rapport n° 1821 de M. Guillaume Vuilletet sur les projets de loi et projet de loi organique portant modification du statut d’autonomie de la Polynésie française et portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française.*

Article 36

(art. L. 2573-25 du code général des collectivités territoriales)

Extension des dispositions relatives aux crématoriums aux communes de la Polynésie française

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en commission au Sénat à l’initiative de Mme Lana Tetuanui, cet article autorise les communes de la Polynésie française à créer et gérer des crématoriums et sites cinéraires, afin de combler une lacune du droit en vigueur qui ne permet pas une telle intervention.

Ces dispositions avaient fait l’objet d’un accord entre l’Assemblée nationale et le Sénat dans le cadre de l’examen de la loi n° 2019-707 du 5 juillet 2019 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française. Elles avaient toutefois été censurées par le Conseil constitutionnel, qui les a déclarées sans lien avec le texte en discussion. ⁽¹⁾

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L’obligation faite à chaque commune de disposer d’au moins un site cinéraire destiné à l’accueil des cendres de personnes incinérées a été rendue applicable à la Polynésie française à partir de 2007, dans des conditions assouplies par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. La loi du 5 décembre 2016 relative à l’élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics a précisé les conditions d’application de cette obligation.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l’initiative du rapporteur, la Commission a adopté une précision rédactionnelle.

*

* *

(1) *Se reporter au commentaire de l’article 5 du rapport n° 1821 de M. Guillaume Vuilletet sur les projets de loi et projet de loi organique portant modification du statut d’autonomie de la Polynésie française et portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française.*

Article 37

(art. L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales)

Compétence des services de l'eau en matière de préservation de la ressource

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit à l'initiative de M. Guillaume Chevrollier avec un avis de sagesse de la Commission et un avis favorable du Gouvernement, le présent article introduit, dans ce projet de loi, une proposition issue des assises de l'eau du printemps 2019 relative aux compétences des services de l'eau. Ceux-ci seraient amenés à contribuer à la gestion et à la préservation de la ressource en eau.

Le contenu de cette disposition, renvoyé à un décret en Conseil d'État, devrait faire l'objet de précision de la part du Gouvernement qui a considéré, à l'occasion de son examen, qu'« *il sera sans doute nécessaire d'apporter quelques corrections au cours de la navette.* »⁽¹⁾

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 54 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a précisé la définition des services de l'eau.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

(1) *Compte rendu de la séance publique du 17 octobre 2019.*

AVIS FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le projet de loi dit « Engagement et proximité » poursuit plusieurs objectifs, tous centrés autour de l'ambition principale de mieux reconnaître l'engagement des élus. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a décidé de s'en saisir pour avis en raison des **implications importantes que ce texte revêt pour l'aménagement du territoire dont les élus locaux ont la charge.**

Les problématiques d'aménagement du territoire n'ont peut-être jamais été aussi pressantes qu'aujourd'hui. Les enjeux qui y sont attachés sont en effet indissociables des défis posés par l'adaptation au changement climatique : les territoires font face à des phénomènes naturels désormais récurrents et de grande ampleur. Pour y faire face, il nous faut **mener une réflexion approfondie sur un aménagement de l'espace qui s'inscrive dans une dimension de développement durable, en tenant compte des spécificités de chaque territoire.** La prise de conscience de l'importance des enjeux écologiques et de l'urgence climatique progresse avant tout parce qu'elle devient un élément du quotidien. C'est dans leurs foyers, sur leurs routes ou sur leurs champs que les populations et les professionnels saisissent l'impact concret d'enjeux qui leur paraissaient jusqu'alors lointains et abstraits.

Dans ce cadre, **votre rapporteur pour avis ne peut que souligner l'importance des élus locaux**, des politiques qu'ils mènent sur le long terme et de leur action quotidienne. C'est ainsi que la question de la répartition des compétences entre les différents échelons locaux, celle de l'intercommunalité et de la place du maire en son sein et enfin, celle, plus complexe, de l'articulation et de la nécessaire coordination entre l'action des collectivités et celle des services déconcentrés de l'État, prennent une dimension fondamentale pour le développement et l'aménagement durables.

Il importait donc pour la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire d'analyser le projet de loi sous l'angle des enjeux écologiques (I) afin d'orienter ses dispositions pour les mettre au service du développement durable (II).

ANALYSE DES ARTICLES 5, 7, 8, 11 ET 20 *BIS* DU PROJET DE LOI

I. LA CLARIFICATION DE L'ARTICULATION DES ACTIONS ENTRE LA COMMUNE ET LES INTERCOMMUNALITÉS EST UNE NÉCESSITÉ ABSOLUE POUR CONCILIER DÉMOCRATIE ET ACTION ENVIRONNEMENTALE

L'intercommunalité n'est plus un simple prolongement de la commune, moyen de satisfaire ses intérêts. **Les défis contemporains rendent en effet le dépassement du cadre communal nécessaire pour gérer les ressources et l'espace**, tant il est évident qu'une coordination territoriale et une vision plus large sont aujourd'hui indispensables sur les questions d'aménagement du territoire.

A. UN INDISPENSABLE TRANSFERT DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » QUI DOIT ÊTRE ASSOULI

1. Une gestion des compétences « eau » et « assainissement » au niveau intercommunal justifiée, mais difficilement acceptée par les maires

L'eau et l'assainissement font partie des compétences dont le transfert aux intercommunalités se justifie le plus. L'émiettement des services d'eau potable et d'assainissement constitue un obstacle majeur à notre capacité à répondre aux enjeux de plus en plus pressants qui se présentent dans la gestion de l'eau. Face à la complexité de la réglementation, aux besoins d'investissements et de financements croissants, mais aussi et surtout pour faire face aux tensions sur cette ressource que le réchauffement climatique rend de plus en plus criantes, il devient difficile d'agir à l'échelle de la commune.

La loi NOTRe ⁽¹⁾ du 7 août 2015 a prévu le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération à partir du 1^{er} janvier 2020. Si une dynamique heureuse de transfert s'est alors enclenchée, des réticences sont apparues parmi certains élus locaux qui souhaitaient conserver cette gestion à l'échelle communale.

Afin de tenir légitimement compte des difficultés soulevées, **la loi dite Ferrand-Fesneau d'août 2018** ⁽²⁾ introduit un mécanisme de « minorité de blocage » permettant aux communes membres d'une communauté de communes n'exerçant pas les compétences « eau » ou « assainissement » de reporter le transfert de ces deux compétences ou de l'une des deux compétences au 1^{er} janvier 2026 si 25 % des communes membres représentant au moins 20 % de la population délibèrent en ce sens avant le 1^{er} juillet 2019.

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(2) 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.

2. Le projet de loi initial trouvait un équilibre entre le nécessaire transfert des compétences et la recherche d'une plus grande souplesse

Les assouplissements apportés par la loi du 3 août 2018 n'ont toutefois pas suffi à rassurer les élus locaux et des « irritants » persistent dans le cadre juridique actuel. **Votre rapporteur pour avis ne peut que souligner la nécessité absolue d'écouter les élus de terrain** sur les questions qui les concernent directement car cela conditionne l'acceptabilité du transfert et partant, son efficacité.

C'est ainsi que l'article 5 de la version initiale du projet de loi cherchait à trouver **un équilibre entre le maintien de l'indispensable transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux intercommunalités et la recherche d'assouplissements pour les acteurs locaux**. Votre rapporteur pour avis considère que cet équilibre a été trouvé par le Gouvernement.

L'article 5 élargit tout d'abord le dispositif de « minorité de blocage », décrit plus haut, en l'ouvrant aux cas d'exercice partiel des compétences « eau » ou « assainissement ».

Il crée également un mécanisme de délégation de tout ou partie de ces compétences par les intercommunalités au profit d'une de leurs communes membres. Cette délégation, fondée sur un plan d'investissements et un cahier des charges adoptés par la commune en question, se ferait par convention. Si la gestion de tout ou partie d'une des compétences était donc transférée à une commune, la responsabilité de la compétence demeurerait néanmoins à la communauté de communes ou la communauté d'agglomération concernée.

Votre rapporteur pour avis souligne l'intérêt de cette évolution, car elle permet une articulation efficace entre l'intercommunalité, qui développe la stratégie des compétences « eau » et « assainissement » et conserve le pouvoir de régulation, et la commune, qui peut dans bien des cas être l'acteur opérationnel le mieux adapté pour gérer tout ou partie de ces compétences sur son territoire.

Le Sénat a rejeté cet équilibre pourtant considéré comme vertueux par votre rapporteur pour avis en supprimant le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération. **Votre rapporteur pour avis exprime son désaccord avec cette idée, témoignant d'une vision passéiste et qui ignore totalement l'étendue des enjeux de développement durable portés par cette question.**

B. LA CONCILIATION ENTRE DÉMOCRATIE LOCALE ET MEILLEUR CIBLAGE DE L'ACTION ENVIRONNEMENTALE IMPLIQUE DE RENFORCER LE POUVOIR DU MAIRE AU SEIN DES INTERCOMMUNALITÉS

1. Des intercommunalités renforcées, longtemps ressenties comme une fragilisation du pouvoir du maire

Avec la loi du 27 janvier 2014, dite « loi MAPTAM »⁽¹⁾, puis la loi NOTRe, les intercommunalités ont vu leurs compétences progressivement renforcées tandis que la recomposition de la carte des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) a conduit à la création d'entités de grande, voire de très grande taille. Ces deux tendances ont pu susciter chez les maires **le sentiment d'être dépossédés d'un certain nombre d'attributions** face à des établissements publics qui ne semblaient plus conçus comme des appuis au développement de leurs collectivités, mais comme une instance spécifique d'aménagement du territoire à une échelle supra-communale.

Ce sentiment a pu particulièrement se manifester dans le cadre des attributions relatives à l'urbanisme, avec le transfert obligatoire de la compétence en matière de plan local d'urbanisme vers l'EPCI, prévu par la loi « ALUR »⁽²⁾. La détermination d'une politique d'aménagement du territoire dans ses dimensions économiques, environnementales ou de logement a ainsi été globalement reportée au niveau de l'intercommunalité, avec une participation des communes à son élaboration jugée insuffisante par beaucoup de maires.

Face à ce sentiment de dépossession, et qui est évidemment préjudiciable à une bonne organisation des politiques d'aménagement du territoire, **notre rapporteur pour avis prône la revalorisation du rôle du maire au sein des intercommunalités.**

2. Le projet de loi renforce le rôle du maire, premier relais d'action locale au sein de l'intercommunalité

Le projet de loi entend donc revaloriser le rôle du maire pour que l'échelon communal intègre pleinement des stratégies de développement mises en place au niveau intercommunal. Il s'agit donc bien de concevoir le rôle du maire dans une optique de participation pour l'exercice des compétences transférées aux EPCI.

L'article 7 prévoit ainsi de renforcer les pouvoirs du maire dans l'élaboration et la révision du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

Ce dernier pourra proposer une modification simplifiée de ce document dès lors qu'elle ne concerne que le territoire de sa commune. Il pourra également participer à l'élaboration du plan de secteur qui concerne cette dernière. Enfin, l'avis négatif

(1) Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(2) Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

de la commune à un projet de PLUi obligera l'EPCI à tenir compte de cette position pour modifier le document d'urbanisme et à le faire adopter à la majorité qualifiée. Toutes ces dispositions redonnent aux maires, qui sont les acteurs les plus au fait des besoins de leur commune, un rôle prescriptif dans la politique urbanistique de l'intercommunalité, tout en restant dans le cadre d'un aménagement territorial plus large. Votre rapporteur pour avis se félicite de ces évolutions concernant le PLUi qui, il faut le rappeler, est un document dont la procédure d'élaboration est issue de celle du plan local d'urbanisme communal et mériterait donc d'être revue pour mieux correspondre à ce niveau d'organisation.

L'article 11 participe également à la revalorisation de la place du maire et du conseil municipal au sein des EPCI en ce qu'il **améliore l'information des instances communales en cas de recomposition**, à des titres divers, du périmètre de l'EPCI auquel appartient la commune.

Les modifications du périmètre d'un EPCI, qui a parfois été établi de manière quelque peu centralisatrice, peuvent en effet avoir des conséquences importantes pour chaque commune membre, qu'il s'agisse des incidences financières, de la répartition des services sur le territoire intercommunal ou encore des politiques d'aménagement de ce dernier. En améliorant cette information, il s'agit bien de renforcer par voie de conséquence l'avis de la commune sur tout projet de modification du périmètre de l'EPCI.

II. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE COORDINATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EST ÉGALEMENT UNE CONDITION DE L'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

La réussite de l'aménagement d'un territoire dépend de l'implication des collectivités territoriales et de l'État par l'intermédiaire de ses services déconcentrés et de ses établissements publics. Chaque acteur est en effet essentiel en ce qu'il dispose d'une partie des connaissances et des moyens utiles pour la mise en place des projets d'aménagement. Mais cette double implication suppose une bonne coordination desdits acteurs dans la création, le développement et le suivi d'un projet. Or, force est de constater que ces deux leviers de l'organisation des territoires ne travaillent pas toujours dans les meilleures conditions d'écoute et de concertation.

A. LE MANQUE DE COORDINATION NUIT À L'ACTION SUR LE TERRAIN

Nombre de représentants de collectivités territoriales ou d'EPCI ont été confrontés à des difficultés pour développer un projet sur leur territoire en raison d'appréciations contradictoires dudit projet par les services déconcentrés de l'État. De la même manière, certains projets de collectivités ont pu être mis à mal en raison d'un manque d'information sur les évolutions des infrastructures ou des services de l'État dans leur territoire.

Ces problèmes de coordination et de dialogue entre services de l'État et collectivités peuvent donc être des freins au développement des territoires et les moyens de lever ces difficultés n'existent pas toujours ou sont trop peu connus des responsables politiques locaux. Améliorer la coordination suppose donc de disposer d'instances de dialogue et d'information ou encore de développer des modalités d'échange utiles au sein de structures existantes.

La commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) peut être l'un de ces moyens d'amélioration de la collaboration entre l'État et les collectivités. **Outre la possibilité de saisine de la CDCI que prévoit l'article 8** pour demander une révision du schéma départemental de coopération intercommunale, votre rapporteur pour avis a proposé par amendement d'étendre les possibilités de dialogue de la commission avec le représentant de l'État.

B. LE SÉNAT A INTÉGRÉ DANS LE PROJET DE LOI UN OUTIL DE CONCERTATION UTILE BIEN QU'IMPARFAIT

Le dialogue entre collectivités et État peut également s'appuyer sur l'innovation introduite par le Sénat dans **l'article 20 bis**, qui prévoit **la création au niveau départemental d'une conférence de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales** afin de pouvoir échanger sur les difficultés d'interprétation et d'application des normes au niveau local. Cette conférence pourrait également être saisie pour assurer une conciliation entre les autorités chargées d'élaborer des schémas de cohérence territoriale ou des PLU et les collectivités concernées par ces documents.

Cet outil est bienvenu car il permet d'instaurer un dialogue constructif entre représentant de l'État, services déconcentrés et collectivités territoriales. **Toutefois, le Sénat a prévu une possibilité de saisine de la conférence trop vaste** en ouvrant cette faculté à tous ses membres ainsi qu'à l'ensemble des maires et des présidents d'EPCI sur tout sujet d'interprétation des normes. Maires et présidents d'EPCI pourraient également la saisir sur tout projet d'aménagement ou d'implantation sur le territoire d'une collectivité demandeuse de l'avis. **Ces possibilités cumulées pourraient conduire à une sollicitation excessive des services de l'État dans le département** et, par voie de conséquence, créer autant d'insatisfaction que de demandes non traitées.

Votre rapporteur pour avis considère donc qu'il faut conserver cette conférence en resserrant son champ d'action sur des questions d'interprétation des normes ainsi que sur des questions strictement urbanistiques, et en ne conservant qu'une possibilité d'auto-saisine de la conférence, les demandes des collectivités pouvant être déjà relayées par cet organe où elles sont largement représentées.

LA POSITION DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans les amendements qu'elle a adoptés, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a cherché à faire évoluer le texte pour répondre à deux exigences indispensables à l'efficacité des politiques publiques en matière d'écologie et de développement durable. Si la priorité était d'apporter de la souplesse et de la simplification pour favoriser l'acceptabilité de l'intercommunalité (I), le renforcement de la coordination entre l'action de l'État et des collectivités a également été au cœur de ses propositions (II).

I. SOUPLESSE ET SIMPLIFICATION : FAVORISER L'ACCEPTABILITÉ DE L'INTERCOMMUNALITÉ POUR AGIR EN TOUTE LÉGITIMITÉ

1. Sur le nécessaire transfert des compétences « eau » et « assainissement »

À l'article 5, l'amendement **CD42/CL170 propose de rétablir l'équilibre trouvé par le Gouvernement** dans le texte initial sur la question du transfert des compétences « eau » et « assainissement ». Il maintient donc leur transfert obligatoire aux intercommunalités tout en renforçant la minorité de blocage et en prévoyant la délégation de compétences. Par ailleurs, afin de combler une lacune de la rédaction initiale par rapport aux réalités du terrain, cet amendement étend la possibilité de délégation aux syndicats en organisant leur maintien et en suspendant leur dissolution le cas échéant.

L'amendement **CD43/CL172**, qui vise à créer un article additionnel après l'article 5, **traite de la gestion des eaux pluviales**, appelée à devenir de plus en plus prégnante et pourtant laissée de côté dans le texte initial. Cet amendement propose donc d'étendre le principe de la minorité de blocage au transfert de la compétence « gestion des eaux pluviales ». Suivant la logique des assouplissements prévus par le Gouvernement, cet amendement favorisera l'acceptabilité du transfert. Votre rapporteur pour avis est convaincu que la question de la répartition de la compétence n'est qu'un premier pas avant une réflexion plus approfondie sur la question essentielle des eaux pluviales.

2. Sur le renforcement de la légitimité des intercommunalités

À l'article 7, l'amendement **CD34/CL173 vise à permettre un avis éclairé de chaque commune sur le projet de PLUi** arrêté en demandant que soit produit et transmis, par l'EPCI et à toutes les communes membres, un résumé non technique des objectifs et des impacts du plan sur ces dernières. En effet, le projet de loi prévoit à ce stade que chaque commune doit se prononcer sur les orientations d'aménagement et de programmation du PLUi qui concernent son territoire. En cas d'avis défavorable d'une des communes, le projet de plan ne peut plus être arrêté qu'à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

L'importance de cet avis justifie donc de renforcer l'information des conseils municipaux qui n'ont pas toujours les moyens techniques et humains d'analyser avec précision les implications concrètes du futur plan sur leur territoire. Cela permettra de légitimer d'autant mieux la compétence d'urbanisme des intercommunalités qu'un avis réellement informé et réfléchi aura été formulé par chaque commune.

Dans la même optique de renforcement de la participation des élus locaux, à l'article 8, **l'amendement CD30/CL174 prévoit une disposition spécifique à la Corse** en imposant un avis préalable de la chambre des territoires sur les révisions du SDCI.

Les amendements CD38/CL176, CD39/CL177 et CD40/CL178 à l'article 11 proposent d'améliorer l'étude d'incidences de modification des périmètres intercommunaux prévue par l'article 11 du projet de loi. Ils prévoient respectivement d'y intégrer une analyse des conséquences attendues en termes d'effectifs des intercommunalités, de la compléter par une étude des impacts sur les syndicats de communes, et enfin de permettre une comparaison entre ce que l'intercommunalité actuelle a apporté à la commune membre et ce que le projet futur lui offrirait.

II. MEILLEURE COORDINATION : RENFORCER LE DIALOGUE ENTRE ÉTAT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR CRÉER DES SYNERGIES DANS L'ACTION

À l'article 8, **l'amendement CD37/CL175 vise à éviter que la suppression de l'obligation de révision sexennale du SDCI aboutisse à une moindre information des élus.** Cet amendement propose donc que le préfet présente un rapport annuel sur la mise en œuvre de ce schéma à la commission départementale de coopération intercommunale. À cette occasion, le préfet devrait aussi présenter à la CDCI les perspectives d'évolution de la présence et de l'organisation des services déconcentrés dans le département. Cela participerait d'une meilleure coordination entre services déconcentrés et autorités décentralisées.

Avec le même objectif, **l'amendement CD41/CL179 réécrit l'essentiel de l'article 20 bis du projet de loi tel que transmis par le Sénat.** Votre rapporteur pour avis réaffirme son accord avec la création d'une nouvelle instance de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, tant il connaît par expérience l'importance d'un dialogue serein entre ces deux entités. Toutefois, afin de corriger les imperfections de la version du Sénat, l'amendement apporte trois modifications majeures afin de rendre la conférence de dialogue plus opérationnelle. Il recentre son champ sur les questions d'aménagement durable du territoire, resserre son pouvoir de saisine et instaure un « droit de suite » pour les travaux de la conférence (possibilité de transmettre une question au Gouvernement sur les questions d'aménagement ou encore sollicitation du président du tribunal administratif sur des questions juridiques particulières).

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- **Association des communautés de France (AdCF)**
 - M. Loïc Cauret, président délégué, président de la communauté d'agglomération de Lamballe Terre et Mer
 - M. Nicolas Portier, délégué général
 - M. Montaine Blonsard, responsable des relations parlementaires
 - M. Simon Mauroux, responsable des affaires juridiques et institutionnelles
- **Association des petites villes de France (APVF)**
 - M. Igor Semo, maire de Saint-Maurice
 - M. André Robert, délégué général
 - M. Clément Cunin, conseiller politiques territoriales
 - Maître Philippe Bluteau, conseiller juridique
- **France Urbaine**
 - M. Denis Badre, conseiller métropolitain délégué de la métropole du Grand Paris
 - M. Olivier Landel, délégué général
 - M. Jean Deysson, conseiller
 - Mme Eloïse Foucault, responsable des relations institutionnelles
- **Association des départements de France (ADF)**
 - M. Pierre Monzani, directeur général
 - Mme Nathalie Alazard, conseiller affaires juridiques
 - Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseillère relations avec le Parlement
- **Régions de France**
 - M. Jules Nyssen, directeur général
 - M. Frédéric Eon, conseiller juridique
 - Mme Mégane Perrin, apprentie

- **Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL)**
 - M. Thierry Tassez, président
- **Coordination nationale des conseils de développement**
 - M. Yves Londechamp, co-président
 - M. Dominique Valck, co-président
 - Mme Alexandre Vidal, déléguée générale
- **Ministère de l'Intérieur – Direction générale des collectivités locales (DGCL)**
 - M. Stanislas Bourron, directeur général
 - Mme Cécile Raquin
 - Mme Virginie François
 - M. David Myard
 - M. Éric Ferri
- **Ministère de l'Intérieur – Bureau des élections / DMAT**
 - M. François Pesneau, adjoint au directeur de la modernisation d'administration territoriale
 - Mme Parvine Lacombe, adjointe à la cheffe du bureau des élections
- **Ministère de l'Intérieur – Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)**
 - Mme Pascale Léglise, chef du service du conseil juridique et du contentieux
 - M. Guillaume Saour, sous-directeur des polices administratives
 - M. Christophe Borgus, adjoint au sous-directeur des polices administratives, chef du bureau des polices administratives
 - M. Martin Alline, adjoint au chef du bureau des polices administratives
- **Ministère de la Transition écologique et solidaire – Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)**
 - Mme François Adam, directeur
 - M. Emmanuel de Lanversin, adjoint au directeur
 - M. Jean Baptiste Butlen, sous-directeur
 - Mme Muriel Bensaid, adjointe à la sous-directrice
 - Mme Laure Yvonnet, adjointe au chef de bureau

- **Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**
 - M. François Deluga, président
 - M. David Rey, conseiller
- **Caisse des dépôts et consignations**
 - M. Laurent Durain, directeur de la formation professionnelle – direction des retraites et solidarités
 - M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles
 - M. Nicolas Menikoff, responsable du service gestion
- **Association nationale pour la prise en compte du handicap dans les politiques publiques (APHPP)**
 - M. Béatrice Annereau, coordonnatrice
 - M. Otto Kern, secrétaire général
 - M. Hervé Bedu, correspondant régional
 - Mme Laetitia Gireault
- **Association des maires ruraux de France (AMRF)**
 - Mme Marie-Jeanne Beguet, maire de Civrieux, trésorière
 - M. Luc Waymel, maire de Drincham, vice-président
 - M. Cédric Szabo, directeur
 - Mme Catherine Leone, chargée de mission
- **Villes de France**
 - M. Jean-François Debat, président délégué, maire de Bourg-en-Bresse
 - M. Bastien Régnier, conseiller
- **Association des maires de France villes et banlieues (AMFVB)**
 - M. Alain Peries, premier adjoint à la ville de Pantin
- **Association nationale des pôles territoriaux et des pays (ANPP)**
 - M. Jean-François Cesarini, vice-président, député du Vaucluse.
 - M. Michael Restier, directeur

- **Fédération des entreprises de l'eau (*)**

- M. Tristan Matthieu, délégué général
- M. Hugues d'Antin, directeur délégué aux relations institutionnelles
- M. Thibault Charpentier, consultant senior
- Mme Chiara de Leonardis, chargée des affaires publiques

Le rapporteur a reçu par ailleurs les contributions écrites de :

- la direction de la sécurité sociale du ministère des Solidarités et de la Santé ;
- la direction des retraites et de la solidarité de la Caisse des dépôts et consignations ;
- Fonpel ;
- l'Association de maires de France ;
- l'Association des maires ruraux de France.

() Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Agences de l'eau**

- M. Marc Hoeltzel, directeur général de l'agence de l'eau Rhin-Meuse
- Mme Lucile Grémy, directrice du département des services publics de l'eau et des entreprises de l'agence de l'eau Adour-Garonne
- M. Dominique Colin, directeur de la délégation de Montpellier de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse

- **Ministère de la transition écologique et solidaire**

- *Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)*

- M. François Adam, directeur général
- Mme Pastèle Soleille, sous-directrice de la qualité du cadre de vie
- Mme Muriel Bensaid, adjointe à la sous-directrice de la qualité du cadre de vie

- *Direction de l'eau et de la biodiversité*

- Mme Anaïs Bailly, cheffe du bureau de la politique de l'eau (EARM 1), sous-direction de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques (EARM)
- M. Emmanuel Morice, chef du bureau de la lutte contre les pollutions domestiques et industrielles

- **Cabinet de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales**

- Mme Marie Dousset, conseillère affaires parlementaires et législatives, relation avec les élus
- Mme Pauline Malet, conseillère collectivités et institutions locales