

N° 53

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 octobre 2016

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de Mme Jacqueline GOURAULT, M. Mathieu DARNAUD et plusieurs de leurs collègues tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale,*

Par Mme Catherine DI FOLCO,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 632 (2015-2016) et 54 (2016-2017)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	7
I. LES ASSOULPISSEMENTS PROPOSÉS POUR FACILITER L'ÉVOLUTION DES PÉRIMÈTRES INTERCOMMUNAUX.....	8
A. ADAPTER LE CADRE JURIDIQUE DE L' ACCORD LOCAL POUR ASSURER SON EFFECTIVITÉ .....	8
1. <i>Un cadre nécessairement rigoureux</i> .....	8
2. <i>Des situations parfois insolubles</i> .....	10
B. LES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS.....	13
1. <i>Le choix de sièges supplémentaires à critères de répartition constants</i> .....	13
2. <i>L'uniformisation du régime indemnitaire des conseillers délégués</i> .....	13
II. LES AMÉNAGEMENT ET COMPLÉMENTS PRAGMATIQUES PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION .....	14
A. PLAFONNER LE SURPLUS DE SIÈGES REQUIS POUR LA CONCLUSION DE L' ACCORD LOCAL.....	14
B. DES AMÉNAGEMENTS DESTINÉS À FACILITER LA VIE COMMUNAUTAIRE .....	15
1. <i>Des mesures de simplification du fonctionnement des EPCI à fiscalité propre</i> .....	15
2. <i>Des dispositions de clarification des compétences</i> .....	15
EXAMEN DES ARTICLES .....	17
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales) <b>Majoration plafonnée de l'effectif du conseil communautaire pour permettre la conclusion d'un accord local</b> .....	17
• <i>Article 2</i> (art. L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales) <b>Uniformisation du régime indemnitaire des conseillers communautaires délégués</b> .....	19
• <i>Article 3 [nouveau]</i> (art. 35 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015) <b>Allongement du délai d'adoption de leur budget par les nouvelles intercommunalités</b> .....	20
• <i>Article 4 [nouveau]</i> (art. L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales) <b>Conseiller communautaire suppléant des communautés urbaines et des métropoles</b> .....	20
• <i>Article 5 [nouveau]</i> (art. L. 5214-16, L. 5214-23-1 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) <b>Clarification de la compétence intercommunale en matière de développement économique</b> .....	21
• <i>Article 6 [nouveau]</i> (art. L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) <b>Clarification des modalités de détermination de l'intérêt communautaire</b> .....	22

• Article 7 [nouveau] (art. L. 5214-27 du code général des collectivités territoriales)	
<b>Uniformisation de la procédure d'adhésion d'un EPCI à fiscalité propre</b> .....	22
• à un syndicat mixte .....	22
• Intitulé de la proposition de loi .....	23
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	25
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	39
<b>TABLEAU COMPARATIF DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	41
<b>AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	51

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 19 octobre 2016, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **Mme Catherine Di Folco** et établi son texte sur la proposition de loi n° 632 (2015-2016), présentée par Mme Jacqueline Gourault, M. Mathieu Darnaud et plusieurs de leurs collègues, tendant à **faciliter la recomposition de la carte intercommunale**.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a approuvé le principe de la proposition de loi qui vise, par son **article 1<sup>er</sup>**, à remédier, par la création de sièges supplémentaires, aux difficultés techniques de mise en œuvre de l'accord local de composition des conseils communautaires des communautés de communes et d'agglomération. Elle a, cependant, resserré le dispositif proposé, dans le respect du principe constitutionnel de l'égalité devant le suffrage, par l'introduction d'un double plafond qui tient compte de la diversité d'effectif communal et de peuplement des périmètres intercommunaux.

Puis, elle a adopté **sans modification l'article 2** qui aligne le régime indemnitaire des conseillers communautaires délégués des communautés de communes sur celui des autres catégories d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Elle a enfin **complété** la proposition de loi par des **mesures pragmatiques** destinées à faciliter la vie communautaire :

- report du 31 mars au 30 avril 2017 de la date limite d'adoption du budget des intercommunalités créées au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (**article 3 nouveau**) ;

- unification du régime de la suppléance en l'élargissant aux communautés urbaines et aux métropoles (**article 4 nouveau**) ;

- clarification du format de la compétence intercommunale en matière de politique locale du commerce (**article 5 nouveau**) ;

- précision des modalités de détermination de la majorité requise pour définir l'intérêt communautaire (**article 6 nouveau**) ;

- alignement du régime d'adhésion d'une communauté de communes à un syndicat mixte sur celui applicable aux autres catégories d'EPCI à fiscalité propre (**article 7 nouveau**).

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



Mesdames, Messieurs,

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la France comptera environ 1 200 communautés de communes et d'agglomération, à l'issue de la procédure de révision des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) prescrite par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « Notre ».

Si la répartition des sièges au sein des organes délibérants de ces intercommunalités intervient en principe au regard de la population de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et de celle de ses communes membres, ces dernières ont la faculté de conclure entre elles un accord pour l'attribution à chacune d'un nombre de sièges plus important.

Cependant, les critères prévus par le législateur pour la conclusion d'un tel accord, dans le respect du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage, interdit dans un grand nombre de cas d'y procéder, faute d'un nombre suffisant de sièges à répartir.

La proposition de loi déposée par nos collègues Jacqueline Gourault et Mathieu Darnaud vise à remédier à cette difficulté mathématique pour « *faciliter la recomposition de la carte intercommunale* ».

Votre commission des lois s'est inscrite dans leur démarche sans méconnaître son impuissance à régler entièrement le problème en raison, d'une part, des contraintes constitutionnelles et d'autre part, de la nécessité de préserver le fonctionnement des organes délibérants des communautés. Elle a donc procédé aux ajustements possibles dans cet exercice contraint qui devraient permettre de régler dans des proportions non négligeables le problème qui lui a été soumis.

---

## I. LES ASSOUPPLISSEMENTS PROPOSÉS POUR FACILITER L'ÉVOLUTION DES PÉRIMÈTRES INTERCOMMUNAUX

La proposition de loi comporte deux articles, tous deux destinés « à renforcer l'égalité des collectivités devant le droit »<sup>1</sup>, à favoriser la mise en place des nouvelles intercommunalités et à faciliter leur fonctionnement.

Elle entend particulièrement résoudre des difficultés apparues dans la composition, par accord entre les communes membres, du conseil communautaire.

### A. ADAPTER LE CADRE JURIDIQUE DE L'ACCORD LOCAL POUR ASSURER SON EFFECTIVITÉ

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi prévoit de majorer « du nombre de sièges nécessaire et suffisant » l'effectif total des sièges ouvert par la loi du 9 mars 2015<sup>2</sup> afin de permettre leur répartition par accord entre les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération.

#### 1. Un cadre nécessairement rigoureux

En 2015, le législateur s'est attaché à sécuriser le régime juridique de l'accord local en l'encadrant par les limites admises par le Conseil constitutionnel dans sa jurisprudence sur le respect du principe d'égalité devant le suffrage.

**Rappel des modalités de détermination de l'accord local**  
(art. L. 5211-6-1-I-2° du code général des collectivités territoriales)

L'accord doit être conclu à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale des communes ou l'inverse, y compris le conseil municipal de la commune la plus peuplée lorsqu'elle constitue plus du quart de la population totale.

a) Le nombre total de sièges répartis entre les communes ne peut excéder de plus de 25 % celui qui serait attribué en application du tableau fixant le nombre de sièges des communautés en fonction de leur population – répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne – et augmenté le cas échéant des sièges de droit attribués aux communes qui n'en auraient pas obtenu à la suite de cette opération ;

b) Les sièges sont répartis en fonction de la population municipale de chaque commune ;

---

<sup>1</sup> Cf. exposé des motifs de la proposition de loi n° 632 (2015-2016) de Mme Jacqueline Gourault et M. Mathieu Darnaud, tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale.

<sup>2</sup> Cf. article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.



c) Chaque commune dispose d'au moins un siège ;

d) Aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ;

e) Sans préjudice des c et d, la part de sièges attribués à chaque commune ne peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale des communes membres sauf :

- lorsque la répartition effectuée en application du tableau conduirait à ce que la part de sièges attribuée à une commune s'écarte de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale et que la répartition effectuée par l'accord maintient ou réduit cet écart ;

- lorsque deux sièges seraient attribués à une commune pour laquelle la répartition effectuée à la proportionnelle conduirait à l'attribution d'un seul siège.

Il convient de rappeler que ces dispositions visaient à réparer les conséquences de la non-conformité à la Constitution<sup>1</sup> des dispositions antérieures résultant de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales : le Conseil constitutionnel avait considéré que l'accord local sur la répartition des sièges, en ce qu'il n'était que « tenu compte » de la population méconnaissait le principe d'égalité devant le suffrage en tant qu'il permettait de déroger au principe général de proportionnalité démographique dans une mesure manifestement disproportionnée. Le dispositif adopté en 2015 a pour sa part été validé par le Conseil dans sa décision n° 2015-711 DC du 5 mars 2015, y compris les deux exceptions au respect du tunnel des plus ou moins 20 % :

- la première, - la faculté d'attribuer un siège supplémentaire sous la réserve qu'il maintient ou réduit l'écart de plus de 20 % résultant de l'application de la proportionnelle - en ce que, ce faisant, *« le législateur a entendu prendre en compte le fait que l'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aboutit, dans certains cas, à de substantielles différences de représentation, lesquelles peuvent être ainsi corrigées »* ;
- la seconde, - l'attribution d'un second siège aux communes qui en obtiennent par le jeu de la proportionnelle -, parce que *« le législateur a entendu assurer une représentation plus adaptée de ces communes et réduire les écarts de représentation entre les plus petites communes et des communes plus peuplées »*. Cependant, pour le juge constitutionnel, le principe d'égalité devant le suffrage exige que ce second siège ne saurait être réservé à certaines communes en excluant d'autres communes également ou plus peuplées.

<sup>1</sup> Cf. décision du Conseil constitutionnel n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, commune de Salbris.

## 2. Des situations parfois insolubles

La révision des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) prescrite par la loi Notre du 7 août 2015 conduit à la mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2017 d'environ 1 200 communautés de communes et d'agglomération. Les communes concernées disposent d'un délai de trois mois à compter de l'arrêté préfectoral de périmètre, sans pouvoir dépasser le 16 décembre 2016, pour s'accorder sur la composition du conseil communautaire.

Ces opérations sont donc en cours. Or, elles ont déjà fait apparaître dans un grand nombre de cas - évalué à 50 % environ du total par la direction générale des collectivités territoriales - l'impossibilité de conclure un accord local « positif ». Dans cette circonstance, par le jeu des règles encadrant ce dispositif, le nombre de sièges à répartir entre les communes en résultant est inférieur au nombre de sièges disponibles en l'absence d'accord par application de loi.

Ce résultat provient de l'impossibilité à répartir les sièges disponibles au moyen des diverses combinaisons auxquelles ils peuvent donner lieu en respectant la totalité des critères fixés par la loi pour respecter le principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage. Tôt ou tard, l'une des communes sort fatalement du tunnel sans présenter les critères nécessaires pour bénéficier d'une des deux dérogations. En outre, pour 2 % du total, soit 24 EPCI à fiscalité propre, aucun accord, qu'il soit ou non positif, ne peut être dessiné<sup>1</sup>.

### **Rappel des modalités de composition des conseils communautaires résultant de l'application de la proportionnelle démographique**

*(art. L. 5211-6-1 III à VI du code général des collectivités territoriales)*

Deux principes de base :

- l'attribution d'un siège de droit à chaque commune membre ;
  - l'interdiction d'attribuer plus de la moitié des sièges à l'une d'entre elles.
1. La fixation du nombre de sièges du conseil communautaire résulte d'un tableau déterminant le nombre de sièges selon la strate démographique dont relève l'EPCI.
  2. La répartition du nombre de sièges en résultant entre les communes peut être modulée dans certaines limites :
    - les sièges sont répartis à la proportionnelle à la plus forte moyenne ;
    - à l'issue de cette répartition, la commune qui n'obtient aucun siège, se voit automatiquement attribuer un siège de droit ;

<sup>1</sup> Données estimées de la direction générale des collectivités locales.

- si une commune obtient plus de 50 % des sièges, un nombre de sièges égal à la moitié des sièges du conseil lui est finalement attribué et le reliquat est réparti entre les autres communes à la plus forte moyenne ;

- si le nombre de sièges de droit excède de 30 % l'effectif prévu par le tableau, un volant supplémentaire de 10 % du total du tableau et des sièges de droit est réparti par le préfet entre les communes à la proportionnelle à la plus forte moyenne.

À l'exception des communautés relevant de la précédente situation, les communes membres peuvent créer et se répartir librement des sièges supplémentaires dans la limite de 10 % du total des sièges du tableau et des sièges de droit, sous réserve du « tunnel » (le seuil de 20 % d'écart à la moyenne) assorti des deux exceptions également prévues dans le cadre de l'accord local (*cf. supra*). Cette décision doit être adoptée à la majorité des deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou l'inverse, y compris le conseil municipal de la commune la plus peuplée à condition qu'elle représente plus du quart de la population totale.

Le premier facteur d'accord « négatif » découle du volant de 10 % du total du tableau et des sièges de droit auxquels il s'ajoute dès lors que les sièges de droit constituent plus de 30 % de l'effectif de l'organe délibérant composé à la proportionnelle démographique.

En effet, ces sièges supplémentaires n'ont pas été intégrés à la base de calcul des 25 % de sièges ouverts à l'accord.

**Exemple**<sup>1</sup>: la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay - 28 communes et 58 652 habitants - a droit, par application de la proportionnelle démographique, à 58 sièges : 53 sièges dont 13 sièges de droit (représentant plus de 30 % de l'effectif du tableau - 40 sièges -) + 5 sièges au titre des 10 % supplémentaires.

L'accord local ne permet pas de distribuer plus de 53 sièges dans le cadre fixé par la loi. Au-delà, l'ensemble des critères ne peuvent être respectés.

Plus généralement, le format du périmètre intercommunal influe sur la faisabilité de l'accord.

Selon l'Assemblée des communautés de France (AdCF) qui a effectué de nombreuses simulations, un effectif communal nombreux amplifie les obstacles à l'application de la loi du 9 mars 2015. Ainsi, dans la presque totalité des intercommunalités dites « XXL » (comportant 50 communes et plus), un accord local ne peut être conclu.

---

<sup>1</sup> Simulations effectuées par l'Association des maires de France.

**Exemple**<sup>1</sup>: la communauté de communes du Grand Figeac regroupant 79 communes a droit, par application de la proportionnelle démographique, à 112 sièges : 102 sièges dont 64 sièges de droit (représentant plus de 30 % de l'effectif du tableau - 38 sièges -) + 10 sièges au titre des 10 % supplémentaires.

Dans le cadre d'un accord local, seuls 102 sièges pourraient être distribués pour respecter les prescriptions légales.

Par ailleurs, le rapport démographique entre les communes constitue une autre difficulté : la présence nombreuse de petites communes interdit généralement une représentation plus équilibrée des communes intermédiaires, voire des agglomérations. Les plus grands blocages surviennent pour les périmètres dans lesquels un fossé démographique sépare la commune-centre des petites communes, voire les communes la suivant immédiatement en termes de population.

C'est l'exemple cité par l'AdCF de la communauté d'agglomération de Chaumont qui présente un écart démographique très important entre les deux communes les plus peuplées du groupement : Chaumont et Chamarandes-Choignes comptant respectivement 23 011 et 1 054 habitants.

Enfin, les sièges de droit constituent un facteur supplémentaire de complexité pour l'appréciation de l'écart. Dans l'échantillonnage étudié par l'AdCF, la communauté d'agglomération Roannais Agglomération en est une illustration : la première commune du périmètre qui recueille un siège de droit selon l'application de la proportionnelle, présente un écart de 88 % au quotient. L'augmentation du nombre de sièges à répartir dans le cadre de l'accord local va mécaniquement abaisser sa représentativité, laquelle peut rapidement s'établir en dessous du tunnel.

Ainsi, alors que le législateur s'est attaché à dessiner un mécanisme exploitant au plus serré les tempéraments autorisés par la jurisprudence constitutionnelle, la variété des situations inscrites dans les cartes intercommunales, les larges disparités de population entre les communes françaises, les configurations nombreuses de peuplement, les spécificités diverses des territoires conduisent, dans de nombreux cas, à l'interdiction mathématique de dessiner par accord la composition des futurs conseils communautaires.

---

<sup>1</sup> Simulations effectuées par l'Association des maires de France.

---

## B. LES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS

La proposition de loi de nos collègues Jacqueline Gourault et Mathieu Darnaud vise d'abord à résoudre les difficultés apparues dans la pratique pour élaborer un accord local.

Elle s'attache ensuite à unifier le régime indemnitaire des conseillers communautaires.

### 1. Le choix de sièges supplémentaires à critères de répartition constants

Constatant l'impossibilité de conclure partout des accords de répartition des sièges communautaires entre les communes, les auteurs de la proposition de loi dénoncent « *cette inégalité de traitement des territoires (qui) n'a pas de justification* »<sup>1</sup>. Ils proposent en conséquence, « *sans aucunement modifier les règles de répartition imposées* » par la loi du 9 mars 2015 et « *lorsque cela est nécessaire* », de majorer l'effectif prévu par le tableau de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales « *du nombre de sièges nécessaire et suffisant pour rendre possible une répartition des sièges par accord* » selon les modalités fixées en 2015.

Ainsi, l'**article 1<sup>er</sup>** encadre la création de sièges supplémentaires par le strict nécessaire à la conclusion d'un accord « positif ». Dès lors qu'une combinaison permettrait, dans ces conditions, de composer le conseil communautaire, le « réservoir » serait fermé et il ne serait plus possible de procéder à une nouvelle attribution de sièges en nombre supérieur.

### 2. L'uniformisation du régime indemnitaire des conseillers délégués

L'**article 2** aligne, « *dans un même souci d'égalité juridique* », le régime indemnitaire des conseillers des communautés de communes sur celui des membres des trois autres niveaux d'intercommunalité - communautés d'agglomération et urbaines, métropoles -.

Il prévoit, en conséquence, sans augmenter l'enveloppe indemnitaire globale allouée à la communauté de communes, d'ouvrir la faculté de verser une indemnité aux conseillers disposant d'une délégation et membres du bureau de l'intercommunalité.

Cette indemnité est la contrepartie des fonctions qu'exerce l' élu par délégation de l'exécutif.

---

<sup>1</sup> Cf. l'exposé des motifs de la proposition de loi n° 632 (2015-2016) précité.

## II. LES AMÉNAGEMENT ET COMPLÉMENTS PRAGMATIQUES PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION

Suivant son rapporteur, la commission des lois a adopté sans modification **l'article 2** qui met un terme à une discordance sans raison, d'autant moins compréhensible à un moment où les communautés de communes s'élargissent et vont exercer un plus grand nombre de compétences obligatoires, en application de la loi Notre du 7 août 2015.

Puis elle a approuvé le principe porté par l'article 1<sup>er</sup> dont elle a, cependant, resserré le dispositif. Elle a, en outre, complété le texte qui lui était soumis pour faciliter la vie communautaire.

### *A. PLAFONNER LE SURPLUS DE SIÈGES REQUIS POUR LA CONCLUSION DE L'ACCORD LOCAL*

D'après les simulations effectuées tant par la direction générale des collectivités locales (DGCL) que par les associations d'élus - Assemblée des communautés de France (AdCF) et Association des maires de France (AMF) -, la recherche d'un accord « positif » peut, dans certains cas, nécessiter la création de plusieurs dizaines de sièges supplémentaires en raison de l'effectif et de la situation démographique de la communauté considérée.

Cet exercice aboutirait à la composition d'organes délibérants pléthoriques à la gouvernance difficile. Ce risque est déjà, aujourd'hui présent, dans de nombreux périmètres résultant des SDCI révisés en raison du nombre très élevé des communes regroupées. Il ne convient pas de l'aggraver.

C'est pourquoi la commission des lois a **modifié l'article 1<sup>er</sup>** par l'introduction d'un double plafond qui tient compte de la diversité de composition des intercommunalités.

Le taux de 25 % pourrait être porté à 45 % au plus, dans la limite de 10 sièges supplémentaires en sus, dès lors que l'application du mécanisme élaboré par la loi du 9 mars 2015 s'avérerait impossible dans le respect des critères destinés à respecter le principe de l'égalité devant le suffrage

---

## **B. DES AMÉNAGEMENTS DESTINÉS À FACILITER LA VIE COMMUNAUTAIRE**

La commission des lois a complété le dispositif de la proposition de loi par cinq mesures destinées à simplifier le fonctionnement des EPCI à fiscalité propre.

### **1. Des mesures de simplification du fonctionnement des EPCI à fiscalité propre**

La commission des lois a modifié le droit en vigueur sur deux points afin de faciliter la mise en place des nouveaux EPCI à fiscalité propre et de favoriser le fonctionnement démocratique des communautés urbaines et des métropoles.

**L'article 3 (nouveau)** propose de reporter du 31 mars au 30 avril 2017 la date limite d'adoption du budget des intercommunalités créées au 1er janvier 2017.

Le code général des collectivités territoriales prévoit, en effet, que le budget d'une nouvelle collectivité doit être voté au plus tard dans les trois mois de sa création. Ce délai apparaît trop bref au regard des nombreuses fusions complexes contenues dans les SDCI.

**L'article 4 (nouveau)** vise à unifier le régime de la suppléance en l'élargissant aux communautés urbaines et aux métropoles.

Aujourd'hui, en effet, seules les communes d'une communauté de communes ou d'agglomération dotées d'un siège unique, disposent d'un conseiller suppléant qui peut remplacer le titulaire aux réunions de l'assemblée délibérante.

La suppléance permettra une plus grande participation des petites communes à la vie de l'EPCI.

### **2. Des dispositions de clarification des compétences**

Trois dispositions introduites par la commission sont destinées à mettre un terme à des divergences d'interprétation dans le respect de l'intention du législateur. Elles visent respectivement à :

- en matière de développement économique, limiter expressément l'intérêt communautaire aux actions de soutien aux activités commerciales sans donc qu'il s'applique à la politique locale du commerce qui relève pleinement de l'intercommunalité afin de définir une politique cohérente sur l'ensemble du périmètre communautaire (**article 5 (nouveau)**) ;

- préciser les modalités de détermination de la majorité requise pour définir l'intérêt communautaire telle qu'elle résulte de la loi Notre, par la référence expresse aux suffrages exprimés (**article 6 (nouveau)**) ;

- aligner le régime d'adhésion d'une communauté de communes à un syndicat mixte sur celui applicable aux autres catégories d'EPCI à fiscalité propre (**article 7 (nouveau)**).

\*

L'intitulé de la proposition de loi a été modifié en conséquence.

\*

\* \*

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



---

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales)  
**Majoration plafonnée de l'effectif du conseil communautaire  
pour permettre la conclusion d'un accord local**

L'article 1<sup>er</sup> a pour objectif de garantir à toutes les intercommunalités la capacité de répartir les sièges communautaires entre les communes membres par accord local, selon les critères fixés par la loi de 2015 dans le respect de la jurisprudence constitutionnelle.

Il répond aux difficultés apparues lors des travaux en cours de composition des organes délibérants des communautés de communes et d'agglomération. Ceux-ci résultent des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) révisés en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « Notre ») qui a notamment relevé le seuil démographique minimum de constitution des périmètres intercommunaux.

Dans la moitié des cas, soit 600 communautés environ, selon les estimations de la direction générale des collectivités locale (DGCL), le dispositif élaboré par la loi du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseillers communautaires ne permet pas de construire un accord local « positif » ainsi qu'il l'a été précédemment exposé (*cf.* exposé général, I-A-2). En conséquence, indiquent les auteurs de la proposition de loi, l'inapplicabilité du dispositif peut bloquer certains projets de fusion d'intercommunalités.

L'article 1<sup>er</sup> propose donc d'y remédier par l'ouverture du nombre supplémentaire de sièges « *nécessaire et suffisant* » pour parvenir à un accord respectant les prescriptions légales. Ce vivier résulterait d'une majoration de l'effectif prévu par le tableau de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de la même strate démographique que la communauté considérée. Ce tableau, en effet, rappelons-le est la base de calcul du volant de 25 % de sièges supplémentaires prévu dans le cadre de l'accord local<sup>1</sup>.

Comme l'a relevé l'Association des maires de France (AMF), l'application de la formule proposée risque de produire des résultats

---

<sup>1</sup> *Cf. exposé général, I-A-1.*

contradictoires : en augmentant le nombre de sièges à répartir, elle abaisse mécaniquement le quotient électoral pour en bénéficier et favorise donc leur attribution aux communes peu peuplées ; mais aussi, le principe de la répartition proportionnelle profite majoritairement aux collectivités dont la population est plus importante.

C'est pourquoi, en accord avec nos collègues Jacqueline Gourault et Mathieu Darnaud, votre rapporteur privilégie une modification plus modeste qui consiste en un gonflement raisonnable et plafonné du « panier » de sièges à répartir par la voie de l'accord local. Le taux de 25 % pourrait être porté à 45 % au plus, dans la limite de 10 sièges supplémentaires en sus, dès lors que l'application du mécanisme élaboré par la loi du 9 mars 2015 s'avérerait impossible dans le respect des critères destinés à respecter le principe de l'égalité devant le suffrage.

Deux exemples permettent d'illustrer l'élargissement en résultant pour la conclusion de l'accord local :

**1<sup>er</sup> exemple :** 33 sièges à répartir en application des III et IV (tableau + sièges de droit) :

- selon le droit en vigueur, pour l'accord, 25 % de sièges en plus - c'est-à-dire 8 - peuvent y être ajoutés, soit un total de 41 sièges ouverts à la répartition dans le cadre de l'accord local ;

- selon le dispositif proposé par l'amendement (45 % dans la limite de 10 sièges en supplément de l'accord), 33 sièges (III et IV) + 14 sièges = 47 sièges.

**2<sup>ème</sup> exemple :** 80 sièges à répartir en application des III et IV (tableau + sièges de droit) :

- selon le droit en vigueur, pour l'accord, 25 % de sièges en plus - donc 20 - peuvent y être ajoutés, soit un total de 100 sièges ouverts à la répartition dans le cadre de l'accord local ;

- selon le dispositif proposé par l'amendement (45 % dans la limite de dix sièges en supplément de l'accord), 80 sièges (III et IV) + 30 sièges (36 sièges ramenés à 30 - 20 sièges résultant des 25 % + 10 sièges résultant du plafond en valeur absolue) = 110 sièges.

La limitation, dans tous les cas, à dix sièges pour le surplus de sièges créé en application de la modification proposée, a pour objet de ne pas alourdir excessivement l'effectif des conseils communautaires qui sera nécessairement pléthorique dans de nombreux cas : en effet, les SDCI prévoient la constitution d'intercommunalités rassemblant 80, 100, voire plus de 150 communes qui devront organiser, sous diverses formes, la participation effective de leurs membres à la gestion et aux projets communautaires.

---

Certes, le texte adopté par votre commission ne prétend pas résoudre toutes les difficultés résultant de la mise en œuvre des accords locaux en divers points du territoire. Leur totale résolution nécessiterait jusqu'à la création de 100 sièges supplémentaires, selon les indications transmises à votre rapporteur par la DGCL.

Une telle inflation est inenvisageable sauf à perturber gravement le fonctionnement de la vie démocratique communautaire.

Il n'en reste pas moins que la mesure proposée par votre rapporteur par l'**amendement COM-7** permettrait, selon les simulations effectuées par la DGCL, de résoudre 40 % des blocages et donc de porter de 50 % à 70 % du total des communautés le nombre des accords locaux positifs possible.

Elle contribuera à faciliter la création des nouveaux EPCI en confortant la place des communes au sein de leur organe délibérant.

C'est pourquoi votre commission a adopté l'**article 1<sup>er</sup> ainsi modifié**.

#### *Article 2*

(art. L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales)

#### **Uniformisation du régime indemnitaire des conseillers communautaires délégués**

L'**article 2** a pour objet d'aligner le régime indemnitaire des conseillers communautaires délégués sur celui des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles.

Aujourd'hui, les élus de ces trois catégories d'EPCI à fiscalité propre peuvent percevoir une indemnité de fonction lorsque le président de l'établissement leur délègue une partie de ses compétences, par application de l'article L.2123-24-1-III du code général des collectivités territoriales pour les conseillers municipaux qui exercent par délégation une partie des fonctions du maire (*cf.* articles L. 5216-4, L. 5215-16 et L. 5217-7 du même code).

Ces indemnités sont prélevées sur l'enveloppe indemnitaire globale, c'est-à-dire dans les limites du montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux président et vice-présidents<sup>1</sup>.

En conséquence, l'attribution, proposée par l'article 2, d'indemnités aux conseillers communautaires délégués permettrait de tenir compte des fonctions et du travail réellement assumés par les élus des communautés de communes sans ajouter aux dépenses de l'intercommunalité puisqu'elles s'imputeront sur le budget indemnitaire disponible en application de la loi.

---

<sup>1</sup> Par application de l'article L. 2123-24-II du code général des collectivités territoriales en ce qui concerne le régime indemnitaire des élus municipaux.

Cette uniformisation du régime apparaît d'autant plus opportune dans le contexte actuel d'élargissement des périmètres des communautés de communes et du renforcement de leurs compétences obligatoires exercées en lieu et place des leurs communes membres, tel que l'a prévu la loi « Notre ».

Pour ces motifs et suivant son rapporteur, votre commission a adopté **l'article 2 sans modification.**

*Article 3 [nouveau]*

(art. 35 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015)

**Allongement du délai d'adoption de leur budget par les nouvelles intercommunalités**

Inséré à l'initiative de votre rapporteur, cet article a vocation à s'appliquer aux fusions d'intercommunalités qui seront mises en place au 1<sup>er</sup> janvier 2017 dans le cadre de la procédure de révision des SDCI prescrite par la loi Notre du 7 août 2015. Il vise particulièrement les fusions les plus complexes, certains périmètres regroupant une dizaine de communautés préexistantes.

En cas de création d'une nouvelle collectivité, l'article L. 1612-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que son budget doit être voté au plus tard dans un délai de trois mois à compter de sa création, soit en l'espèce au 31 mars 2017.

Or, l'expérience montre que le délai de droit commun de trois mois est trop court dans le cadre des fusions d'intercommunalités, opérations très complexes à conduire.

C'est pourquoi il est proposé par l'**amendement COM-8** de reporter du 31 mars au 30 avril 2017 la date-limite d'adoption du budget 2017.

Votre commission a adopté **l'article 3 (nouveau) ainsi rédigé.**

*Article 4 [nouveau]*

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

**Conseiller communautaire suppléant  
des communautés urbaines et des métropoles**

L'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales réserve aux communautés de communes et d'agglomération la désignation, pour leurs communes ne disposant que d'un siège au conseil communautaire, d'un conseiller suppléant. Celui-ci peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du conseiller titulaire dès lors que ce dernier en a avisé le président de l'intercommunalité.

Par l'**amendement COM-9** de son rapporteur, le texte de la commission vise à élargir ce dispositif aux communautés urbaines et aux métropoles afin de favoriser la participation des communes aux débats communautaires.

Cette novation apparaît d'autant plus utile que, dans de nombreux périmètres, les communes les moins peuplées ne disposeront que d'un siège au conseil communautaire ou métropolitain.

L'institution du conseiller suppléant leur assurera une meilleure présence aux réunions de l'organe délibérant et donc une participation plus réelle à la vie du groupement.

Votre commission a adopté l'**article 4 (nouveau) ainsi rédigé.**

*Article 5 [nouveau]*

(art. L. 5214-16, L. 5214-23-1 et L. 5216-5

du code général des collectivités territoriales)

**Clarification de la compétence intercommunale  
en matière de développement économique**

Le groupe de compétences obligatoires en matière de développement économique des communautés de communes et des communautés d'agglomération a été redéfini par la loi Notre du 7 août 2015 en y mentionnant explicitement « *la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire* ». Alors que les communautés s'impliquaient de plus en plus dans des politiques de revitalisation du commerce, le législateur a ainsi entendu promouvoir le dynamisme du commerce de proximité en permettant à l'intercommunalité et à ses communes membres de se répartir les mesures de soutien aux activités commerciales locales.

Or, la formulation de la compétence, telle que rédigée en 2015, donne lieu à des interprétations divergentes, certains considérant que l'intérêt communautaire porte non seulement sur le soutien aux activités commerciales mais également sur la définition de la politique locale du commerce.

Cette lecture contrarie l'élaboration, par la communauté, d'une politique cohérente en matière de commerce, les communes pouvant d'ailleurs, parallèlement, la compléter par des actions en faveur des commerces implantés sur leur territoire.

C'est pourquoi, dans un souci de cohérence et de lisibilité de l'action publique, le texte de la commission des lois, sur la proposition de son rapporteur (**amendement COM-11**), prévoit de limiter expressément l'intérêt communautaire aux actions de soutien aux activités commerciales.

Votre commission a adopté l'**article 5 (nouveau) ainsi rédigé.**

*Article 6 [nouveau]*

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

**Clarification des modalités de détermination de l'intérêt communautaire**

Cet article résulte de l'adoption, par la commission des lois, de l'**amendement COM-12** de son rapporteur. Il vise à clarifier les modalités de détermination de la majorité requise pour définir l'intérêt communautaire, lorsque la loi le prévoit, des compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre en lieu et place de leurs communes membres.

Le texte en vigueur résulte de l'article 81 de la loi Notre du 7 août 2015. Il résulte de l'accord intervenu en commission mixte paritaire entre députés et sénateurs sur le principe voté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture : les deux tiers des suffrages exprimés.

Cependant, l'imprécision de la rédaction correspondante soulève des divergences de lecture, ce à quoi vise à remédier l'article 6 en fondant expressément le calcul de la majorité requise sur les suffrages exprimés au sein du conseil communautaire.

Votre commission a adopté l'**article 6 (nouveau) ainsi rédigé.**

*Article 7 [nouveau]*

(art. L. 5214-27 du code général des collectivités territoriales)

**Uniformisation de la procédure d'adhésion d'un EPCI à fiscalité propre à un syndicat mixte**

Résultant de l'adoption de l'**amendement COM-7** de nos collègues Jacqueline Gourault et Mathieu Darnaud, l'article 7 modifie les modalités d'adhésion d'une communauté de communes à un syndicat mixte.

Il vise à supprimer la nécessité, pour la communauté, de recueillir l'accord de ses communes membres.

L'article L. 5214-27 du code général des collectivités territoriales dispose actuellement que, sauf décision institutive contraire, l'adhésion de la communauté de communes au syndicat est subordonnée à l'accord des conseils municipaux des communes membres de la communauté donné à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux intéressés représentant plus de la moitié de la population totale ou par la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, y compris celui de la commune la plus peuplée si elle excède le quart de la population totale.

L'abrogation de cet article doit permettre de simplifier la procédure d'adhésion afin notamment de faciliter la réorganisation des compétences dans le cadre de la révision des cartes intercommunales.

---

Il est à noter que ce dispositif d'accord communal n'existe pas pour les trois autres catégories d'EPCI à fiscalité propre - communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles -. L'article 7 harmonise en conséquence le régime d'adhésion des intercommunalités à un syndicat mixte.

Souscrivant à cet exercice de simplification, votre commission a adopté **l'article 7 (nouveau) ainsi rédigé.**

*Intitulé de la proposition de loi*

En conséquence des dispositions précédemment adoptées, par un **amendement COM-13** de votre rapporteur, l'intitulé de la proposition de loi a été modifié, en visant « *la mise en place et le fonctionnement des intercommunalités* » plutôt que « *la recomposition de la carte intercommunale* ».

Votre commission a adopté l'intitulé de la proposition de loi **ainsi modifié.**

\*

\* \*

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





---

## EXAMEN EN COMMISSION

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Il n'est pas facile de simplifier la recomposition de la carte intercommunale. Il faut conjuguer droit et mathématiques, deux disciplines dont je ne suis pas spécialiste ; aussi sollicite-je, en préambule, votre indulgence.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, à l'issue de la procédure de révision des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) prescrite par la loi NOTRe, la France comptera environ 1 200 communautés de communes et d'agglomération. Les communes membres ont la faculté, parallèlement au nombre de sièges fixé par la loi, de conclure entre elles un accord pour l'attribution à chacune d'un effectif de sièges plus important au sein du conseil communautaire. Il s'agit de l'accord local, prévu par la loi du 9 mars 2015 que nous devons à MM. Sueur et Richard. Cependant les critères fixés à cet exercice, dans le respect du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage, interdisent dans un grand nombre de cas, faute d'un nombre suffisant de sièges à répartir, de trouver un accord local avantageux, c'est-à-dire aboutissant à un nombre supérieur de sièges à répartir par rapport au droit commun.

La présente proposition de loi vise à remédier à cette difficulté mathématique pour faciliter la recomposition de la carte intercommunale. J'ai auditionné les auteurs de la proposition de loi, la direction générale des collectivités locales (DGCL), l'Assemblée des communautés de France (AdCF) ainsi que l'Association des maires de France (AMF). De nombreuses simulations ont été réalisées sur des échantillons variés d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre afin de trouver une solution optimale. Le résultat est clair : impossible de régler tous les cas.

Pour rester dans le cadre constitutionnel et respecter le mode de fonctionnement des collectivités territoriales, nous devons nous contenter de proposer des solutions modestes.

La révision des SDCI conduit à la mise en place d'environ 1 200 communautés de communes et d'agglomération. Les communes concernées ont trois mois à compter de l'arrêté préfectoral de périmètre, sans pouvoir dépasser le 16 décembre 2016, pour s'accorder sur la composition du conseil communautaire. Les opérations sont donc en cours. Elles ont déjà fait apparaître – dans 50 % des cas, selon la DGCL – l'impossibilité de conclure un accord local avantageux. Cela résulte de l'impossibilité de répartir les sièges disponibles. Tôt ou tard, l'une des communes sort du « tunnel » des plus ou moins 20 % de sièges par rapport à la proportion de sa population dans la population globale, sans présenter les critères nécessaires pour

bénéficiaire d'une des deux dérogations prévues par la loi. En outre, pour 2 % du total, soit 24 EPCI, aucun accord, qu'il soit ou non avantageux, ne peut être dessiné.

Le premier facteur d'accord désavantageux découle du volant de 10 % du total du tableau et des sièges de droit auxquels il s'ajoute, dès lors que les sièges de droit constituent plus de 30 % de l'effectif de l'organe délibérant composé à la proportionnelle démographique. En effet, ces sièges supplémentaires n'ont pas été intégrés à la base de calcul des 25 % de sièges ouverts à l'accord.

Le périmètre influe sur la faisabilité de l'accord. Selon les simulations de l'AdCF, un effectif communal nombreux amplifie les obstacles à l'application de la loi du 9 mars 2015. Ainsi, dans la presque totalité des intercommunalités dites « XXL », de 50 communes et plus, un accord local ne peut être conclu. Autre difficulté, le rapport démographique entre les communes : la présence de nombreuses petites communes interdit généralement une représentation équilibrée des communes intermédiaires, voire des agglomérations.

Constatant l'impossibilité de conclure partout des accords locaux, les auteurs de la proposition de loi dénoncent cette inégalité de traitement entre territoires. Ils proposent en conséquence, sans modifier les règles de répartition imposées par la loi du 9 mars 2015 et lorsque cela est nécessaire, de majorer l'effectif prévu par le tableau du nombre de sièges nécessaire et suffisant pour rendre possible une répartition des sièges par accord. L'article 1<sup>er</sup> limite la création de sièges supplémentaires au nombre strictement nécessaire à la conclusion d'un accord avantageux. Dès lors qu'une combinaison permettrait, dans ces conditions, de composer le conseil communautaire, le réservoir serait fermé et il ne serait plus possible de procéder à une nouvelle attribution de sièges en nombre supérieur.

D'après les simulations, la recherche d'un accord avantageux peut, dans certains cas, nécessiter la création de plusieurs dizaines, voire une centaine de sièges supplémentaires. Cet exercice aboutirait à la composition d'organes délibérants pléthoriques, à la gouvernance difficile. C'est pourquoi, en accord avec Mme Gourault et M. Darnaud, je vous propose une modification plus modeste qui consiste en un gonflement raisonnable et plafonné du panier de sièges à répartir par la voie de l'accord local. Le taux de 25 % pourrait être porté à 45 % au plus, dans la limite de dix sièges supplémentaires en sus. Ce double plafonnement réglerait 40 % des problèmes en suspens. Ainsi, le taux de résolution global passerait de 50 % à 70 %.

L'article 2 aligne le régime indemnitaire des conseillers communautaires délégués sur celui des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles. Actuellement, les élus de ces trois catégories d'EPCI à fiscalité propre perçoivent une indemnité de fonction

lorsque le président de l'établissement leur délègue une partie de ses compétences. Ces indemnités sont prélevées sur l'enveloppe indemnitaire globale. L'uniformisation du régime apparaît opportune dans le contexte d'élargissement des périmètres des communautés de communes et de renforcement de leurs compétences obligatoires exercées en lieu et place des leurs communes membres. Je vous propose donc d'adopter l'article 2 sans modification.

J'ai souhaité enrichir ce texte, avec l'accord de ses auteurs, afin de faciliter la mise en place des nouveaux EPCI et de favoriser le fonctionnement démocratique des communautés urbaines et des métropoles. Je vous propose donc d'y ajouter un nouvel article 3 pour reporter du 31 mars au 30 avril 2017 la date limite d'adoption du budget des intercommunalités qui seront mises en place le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Un autre amendement vise à unifier le régime de la suppléance en l'élargissant aux communautés urbaines et aux métropoles, ce qui facilitera la participation des petites communes à la vie du nouvel EPCI.

Enfin, je propose trois dispositions nouvelles clarifiant le régime des compétences. D'abord, pour limiter expressément l'intérêt communautaire aux actions de soutien aux activités commerciales ; la politique locale du commerce, elle, relève pleinement de l'intercommunalité et vise à définir une politique cohérente sur l'ensemble du périmètre.

Il s'agit ensuite de mentionner explicitement la création des aires d'accueil des gens du voyage dans la délimitation de la compétence de l'EPCI à fiscalité propre. La définition actuelle ne comporte que les mots d'aménagement, d'entretien et de gestion, d'où des malentendus dans certains départements, où le préfet considère que la création relève de la commune.

Enfin, je vous propose de préciser les modalités de détermination de la majorité requise pour définir l'intérêt communautaire par la référence expresse aux suffrages exprimés, conformément à l'esprit de la loi NOTRe.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci d'avoir éclairé cette question complexe.

**M. François Zocchetto.** – Je salue la démarche des auteurs de ce texte ; ils soulèvent un problème qui se pose effectivement à nombre de collectivités territoriales et génère en leur sein d'inutiles tensions. Je salue également l'approche empirique de la rapporteure, qui ne satisfera sans doute pas les perfectionnistes mais à laquelle nous devons nous résoudre. Lors des rapprochements de régions, on s'est retrouvé avec des conseils régionaux pléthoriques. En l'espèce, nous ne pouvons accepter qu'un conseil communautaire compte des centaines de membres ! Aussi soutiendrai-je ce texte. Ce dispositif est-il pérenne ou transitoire ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Bravo pour ce travail d'orfèvre. C'est un peu le système de Ptolémée, où l'on rajoute des épicycles pour faire

correspondre la théorie à la réalité... Bel exercice de simplification ! Voilà le résultat qu'on obtient quand on change complètement le sens de l'intercommunalité : d'un outil au service des communes, on a voulu en faire la communauté de base pour remplacer les communes. Le Conseil constitutionnel s'en mêlant, on fait des tableaux... Auparavant, le statut d'une intercommunalité était fixé par un contrat passé entre des communes. Apparemment, c'était trop simple, et notre code général des collectivités territoriales ressemble de plus en plus au code général des impôts. Cela dit, on ne peut que soutenir cette proposition de loi qui apporte un peu d'air.

**M. Jean Louis Masson.** - Cette situation est bien compliquée. La rapporteure elle-même se perd dans ses calculs ! C'est une usine à gaz. Nous n'en serions pas là si nous en étions restés à une logique faisant de l'intercommunalité une fédération de communes, au service de celles-ci.

**M. Jean-Pierre Sueur.** - M'étant vu refuser un amendement au projet de loi « Égalité et citoyenneté » au motif qu'il n'avait pas de rapport avec l'objet du texte - alors qu'il s'agissait d'y introduire une proposition utile et unanimement réclamée par les associations de victimes - je m'interroge sur le lien entre les derniers amendements de la rapporteure et l'objet de la présente proposition de loi. Ces amendements ne tombent-ils pas sous le coup des articles 41 et 45 de la Constitution ? Je ne suis certes pas favorable à l'autocensure des parlementaires, mais si nous nous l'appliquons, il faut le faire selon des règles claires.

Comme M. Zocchetto, je me demande si ces dispositions sont pérennes ou s'il ne serait pas utile de préciser une date butoir. Du reste, elles ne pourront s'appliquer au 1<sup>er</sup> janvier prochain, sauf à imaginer une adoption extrêmement rapide de ce texte. Elles ne concerneront donc que d'éventuels accidents de parcours ultérieurs et ne seront pleinement en vigueur qu'en 2020.

Le projet de l'AdCF ne pouvait pas fonctionner, le concept d'accord avantageux n'étant pas bien défini. Une première possibilité, proposée par la rapporteure, est d'accroître le nombre de sièges, et le chiffre de dix paraît raisonnable. Une seconde - c'est l'amendement de M. Darnaud et de Mme Gourault - serait de revenir sur l'affaire de la commune de Salbris, qui a suscité une décision de censure du Conseil constitutionnel à la suite de laquelle, avec M. Richard, nous avons dû déposer dans l'urgence une proposition de loi pour limiter les dégâts et préserver la possibilité de passer des accords locaux. Mais il faut désormais respecter le tunnel que le Conseil a instauré en décidant, en toute souveraineté, que l'égalité se chiffrait à plus ou moins 20 % par rapport à la proportion de la population de chaque commune dans la population globale - chiffre parfaitement arbitraire. Faire le calcul sans compter les sièges de droit donnerait davantage d'oxygène. Sous réserve d'un examen plus approfondi, notre groupe estime que ces deux orientations doivent être retenues.

---

**M. Mathieu Darnaud.** – À mon tour de remercier et féliciter Mme Di Folco. L'objet de ce texte est d'éviter que les communes ne se retrouvent noyées par l'accord local, d'en revenir à une vision de l'intercommunalité où la commune a toute sa place.

Or certains conseils communautaires compteront près de trois cent membres, comme l'intercommunalité du pays basque, qui rassemblera plus de 150 communes...

Mais le Sénat fait œuvre utile : l'introduction de suppléants dans les instances représentatives des métropoles résulte d'échanges qu'avec MM. Vandierendonck, Collombat et Mercier nous avons eus à Bordeaux. Nous cherchons, avec ce texte, à ce que la représentation des communes soit la plus juste possible. Nous corrigeons en outre une lacune rédactionnelle sur laquelle certains préfets s'appuient pour refuser aux intercommunalités la compétence en matière de création d'aires d'accueil pour les gens du voyage.

**Mme Cécile Cukierman.** – Merci à Mme Di Folco pour sa pédagogie. Sans revenir sur la position de notre groupe sur l'intercommunalité, je constate qu'on a voulu aller vite, parfois à marche forcée, pour mettre en place vers des ensembles de plus en plus gros, au nom de l'efficacité. Résultat, plusieurs textes visent à présent à corriger les défauts du dispositif. Nous souscrivons à la volonté de faciliter la recomposition de la carte intercommunale, souvent imposée à des élus qui seront contraints, bon gré mal gré, de travailler ensemble à partir du 1<sup>er</sup> janvier prochain. Nous avons toujours soutenu les accords locaux. En l'état, nous voterons ce texte.

**M. Alain Marc.** – Il serait plus juste d'intituler cette proposition de loi : « faciliter la recomposition et la gouvernance de l'intercommunalité ». Certaines intercommunalités n'ont pas bougé en termes de superficie ou de nombre de communes ; or, en cas de difficulté dans une commune, le préfet peut leur enjoindre de modifier le nombre de leurs délégués. Avez-vous tenu compte de ces cas ?

Nous avons fixé la création, en zone rurale, des intercommunalités dès 5 000 habitants. La création d'aires d'accueil pour les gens du voyage est-elle obligatoire dès ce seuil ? Ne peut-elle être déléguée, comme leur entretien, à des communautés de communes de plus grosse taille, qui sont concernées par cet accueil ? En période de restrictions budgétaires, il serait dommage d'obliger les petites intercommunalités à créer des équipements qui demeureront inutilisés.

**M. Jacques Mézard.** – Cette proposition va dans le bon sens. Nous avons été quelques-uns, lors des débats sur la loi NOTRe du 7 août 2015, à annoncer ces difficultés. Évidemment, aucun compte n'a été tenu de nos propos. On ne fait pas confiance à l'intelligence territoriale. Pourquoi nous laisser enfermer dans un tunnel par le Conseil constitutionnel ? Certaines usines à gaz fabriquent surtout des gaz toxiques ; c'est le cas de la réforme

territoriale dont les incohérences n'ont pas fini de générer des difficultés pratiques. M. Marc en a signalé une : en cas de nouvelle élection dans une commune, l'intercommunalité peut voir baisser le nombre de ses élus ! Les fusions d'intercommunalités à venir auront pour effet que des conseillers élus démocratiquement verront leur mandat interrompu le 1<sup>er</sup> janvier 2017, quand d'autres deviendront conseillers communautaires sans avoir été élus. Saluons cette remarquable performance de démocratie locale ! À force de vouloir faire de grandes intercommunalités pour supprimer les départements, on a accumulé les incohérences. Nous devons reprendre tout cela dans les mois qui viennent.

**M. René Vandierendonck.** – Je salue le travail équilibré de la rapporteure. Mieux vaut toutefois éviter le terme d'accord local « avantageux », qui fait songer à un avantage immérité. Avec le bouleversement de la carte intercommunale, le Conseil constitutionnel devra nécessairement assouplir son interprétation, car l'octroi de sièges de droit fausse automatiquement l'application du tunnel. L'amendement proposé par Mme Gourault et M. Darnaud me semble pouvoir franchir la barre du Conseil. Nous n'aurions pas ces problèmes si la représentation des EPCI était bicamérale, avec une assemblée élue au suffrage universel et l'autre représentant les communes selon la règle une commune, une voix.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous ouvrez là une voie innovante. Il ne faudrait pas multiplier, toutefois, les représentants de la population.

**M. Michel Mercier.** – À mon tour de remercier la rapporteure. J'étais au banc du Gouvernement lorsque la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a été votée. Et je ne vais pas m'en excuser ! Il est vrai, cependant, que l'intercommunalité a changé de nature. Le temps des syndicats de communes est dépassé. Les arrangements locaux ont leur légitimité mais ils ne peuvent pas bafouer l'État de droit. Le Parlement ne peut pas faire tout ce qu'il veut, il est soumis au contrôle du Conseil constitutionnel. En l'espèce, nous ne pouvons pas améliorer considérablement le dispositif sans sortir du cadre posé par le Conseil. Les propositions de la rapporteure me semblent mesurées, j'y suis favorable.

Un conseil communautaire de plus de cent membres ne fonctionnera pas. C'est son bureau qui gèrera l'intercommunalité, on ne réunira le conseil que deux ou trois fois par an. Or l'objectif est plutôt de promouvoir une participation effective de toutes les communes à la gestion de l'intercommunalité.

**M. André Reichardt.** – Ce texte est utile, tant l'affaire est complexe. L'intercommunalité a été imposée à marche forcée, cela a généré des difficultés. Avons-nous bien fait ? Cela n'a rien d'évident. Quel bénéfice démocratique dans les intercommunalités où cela ne fonctionnera pas ? Quel gain d'efficacité ?

---

Le Sénat s'honore en s'efforçant d'aplanir les obstacles à la prise en compte des difficultés de certaines collectivités territoriales. Dès lors qu'un accord local sera possible partout, les difficultés s'effaceront. Le dispositif est déjà une usine à gaz ! Ceux qui doutaient de l'utilité de cette proposition de loi auront été convaincus par les amendements supplémentaires de la rapporteure.

**M. Alain Vasselle.** – Je remercie la rapporteure, dont je salue les mesures de bon sens. M. Mercier nous met en garde contre les intercommunalités pléthoriques. On constate déjà une dérive avec la création des grandes régions : les présidents de conseils régionaux veulent réduire le nombre de leurs interlocuteurs et poussent les collectivités à s'organiser en pôles métropolitains. Vous avez récemment auditionné le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, M. Baylet, à ce sujet. Peut-on vraiment éviter des assemblées pléthoriques ? Dans l'Oise, plusieurs communes rurales sont sur le point d'être regroupées, ce qui donnera une assemblée à 200 membres si chacune veut être représentée. Ce sera invivable.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est un sujet essentiel pour le Sénat. Notre rapporteure a su trouver la mesure pour échapper aux foudres du Conseil constitutionnel. Cette déférence obligée ne nous empêche pas de réfléchir à l'évolution des règles. Preuve en est, la proposition de loi constitutionnelle tendant à assurer la représentation équilibrée des territoires que nous avons adoptée en février 2015, pour imposer la prise en compte des distances et de la réalité du terrain dans l'appréciation des territoires et ainsi conduire le Conseil constitutionnel à assouplir sa jurisprudence. J'espère que l'Assemblée nationale pourra délibérer sur ce texte dès qu'elle marquera une plus grande réceptivité à nos initiatives.

Monsieur Sueur, l'article 41 de la Constitution ne s'applique pas ici : les propositions de la rapporteure sont bien d'ordre législatif. Quant à l'article 45, je rappelle que le Conseil constitutionnel se réfère au contenu du texte et pas seulement à son titre pour qualifier ou non un amendement de cavalier. L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi porte sur la répartition des sièges ; l'article 2 sur les indemnités des élus : le champ du texte est plus large qu'il n'y paraît.

MM. Mercier et Vasselle l'ont dit, nous utilisons l'outil intercommunal pour faire fonctionner des entités nouvelles alors qu'il n'a pas été forgé pour cela. Jusqu'à présent, les intercommunalités de proximité avaient un fonctionnement collégial. Désormais, il y aura une assemblée législative : l'intercommunalité ne sera plus gérée par l'ensemble des communes mais par des dirigeants désignés indirectement qui risquent de monopoliser les initiatives, que l'assemblée se contentera d'avaliser. Vu l'étendue de certaines intercommunalités, la modification du mode de scrutin ne suffira pas. L'initiative laissée aux préfets pour faire appliquer la loi NOTRe a créé une dynamique inachevée : le législateur aura à se

prononcer à nouveau. Cette proposition de loi est une rustine nécessaire, mais on n'a pas écrit la fin de l'histoire.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Monsieur le président, je salue votre habileté dialectique.

**M. Philippe Bas, président.** – Je n'ai pas la même formation que vous...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J'aurais aimé que le président de la commission spéciale sur le projet de loi « Égalité et citoyenneté » utilise la même dialectique, au lieu d'écartier des brouettes d'amendements au nom de l'article 45. Que penser de la recevabilité de l'amendement de la rapporteure sur la compétence commerciale ? Nous aurions intérêt à réfléchir aux autolimitations que nous nous imposons.

**M. Philippe Bas, président.** – De plus en plus d'amendements cachent des discours politiques mis en forme de loi, sans portée concrète. Face à ce phénomène, des mesures de régulation sont légitimes. En l'occurrence, l'objectif de cette proposition de loi est plus large que ce qu'on a bien voulu en dire.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Monsieur Zocchetto, le dispositif est pérenne. Monsieur Sueur, nous nous sommes également posé la question de son application au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Bien sûr, il faudra jouer des coudes afin de trouver le temps législatif pour faire aboutir ce texte. Compte tenu des difficultés qu'affrontent les intercommunalités, nous avons choisi de jouer le tout pour le tout.

M. Marc s'inquiète de l'iniquité par rapport au dispositif en place. Ce dispositif a fonctionné...

**M. Alain Marc.** – Si un maire meurt, on doit recomposer le conseil communautaire, avec une baisse du nombre de membres. Ce texte s'appliquera-t-il aux intercommunalités qui existent déjà et qui n'auront pas été modifiées ?

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – On les reconstruira de fait, puisqu'on sera obligé de voter.

**M. Alain Marc.** – Il ne s'agit pas de reconstruire l'intercommunalité mais sa gouvernance. D'où l'intérêt de renommer le texte.

**M. Philippe Bas, président.** – La solution serait soit de faire confiance à la rapporteure pour modifier l'intitulé, soit que vous présentiez un amendement en séance en ce sens, qui recevrait un avis favorable.

**M. Jacques Bigot.** – Pourriez-vous être plus explicite sur les chances que ce texte a de passer avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ? Les maires vont nous interroger, car les nouvelles compositions vont se décider en décembre ; évitons d'ajouter à la confusion en mentionnant une proposition de loi qui a peu de chances d'aboutir.



**Mme Jacqueline Gourault.** – Nous aurions peut-être dû présenter ce texte plus tôt. Mais c'est l'expérience sur le terrain qui a montré qu'il n'était pas toujours possible de passer des accords : c'est à cette difficulté que nous avons voulu répondre. Aidez-nous donc à convaincre le Gouvernement d'inscrire cette proposition de loi à l'ordre du jour le plus vite possible ! J'étais au congrès national de l'AdCF, à Strasbourg : ce texte pourrait résoudre 40 % des 50 % de cas non résolus. Je compte sur l'appui de la majorité présidentielle !

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Le texte sera examiné en séance dès la semaine prochaine. Si l'Assemblée nationale le vote conforme, il peut être adopté très rapidement.

**M. Simon Sutour.** – Ne rêvez pas !

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Nous pourrions relancer le débat sur le tunnel des 20 % lors de l'examen des amendements. Monsieur Marc, la création d'aires d'accueil pour les gens du voyage est obligatoire à partir de 5 000 habitants. Enfin, monsieur Vandierendonck, peut-être pourrions-nous parler d'accord local « positif ».

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

##### *Article 1<sup>er</sup>*

*L'amendement COM-7 rectifié est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Je salue le travail pédagogique des auteurs de l'amendement COM-6, qui a le mérite d'ouvrir le débat, mais il nous faut aller vite si nous voulons que cette proposition de loi aboutisse. Il n'est pas certain que cette nouvelle exception au critère des 20 % reçoive l'accord du Conseil constitutionnel. Nous n'avons pas le temps de prendre ce risque. Cet amendement permettrait sans doute de résoudre la quasi-totalité des problèmes, mais il est encore prématuré. Mieux vaut se fixer comme objectif de retravailler le sujet avant le renouvellement de 2020. Demande de retrait ou avis défavorable.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Cet amendement est important, même si je perçois l'interrogation constitutionnelle. Notre proposition de loi n'engendre pas de grandes intercommunalités ; au contraire, l'amendement de la rapporteure limite le nombre de sièges qui pourraient être ajoutés. Les intercommunalités « XXL » qui ont déjà vu le jour n'ont pas toujours été à l'initiative des élus. Au pays basque, le tiers de la population habite en zones rurales et les deux tiers sur la côte, or le résultat des sièges est inversement proportionnel : il y a tellement de sièges de droit que les villes se retrouvent minoritaires ! Retirer ces sièges de droit du calcul permettrait de mieux répartir les sièges supplémentaires, dans le respect de la loi qui vise à compenser le tassement des villes intermédiaires, désavantagées dans les accords locaux. Jean-Pierre Sueur et Alain Richard ne jugent pas le problème constitutionnel insurmontable. Je me range à la sagesse de la rapporteure...

**M. Philippe Bas, président.** – Dans la mesure où l’amendement COM-7 rectifié réécrit l’article 1<sup>er</sup>, l’amendement COM-6 devient sans objet. Cependant, le débat est utile.

**M. Alain Richard.** – Il aura lieu en séance.

Un bref rappel. Il s’agit ici d’appliquer la Déclaration des droits de l’homme. Le Conseil constitutionnel a considéré que puisque les intercommunalités exercent les compétences et prérogatives des communes, le principe d’égalité devant le suffrage doit s’appliquer entre les communes membres. Le Conseil constitutionnel n’a jamais dit que la présence de chaque commune dans le conseil communautaire était un impératif constitutionnel. Il en a fait une conséquence implicite du fait que l’intercommunalité était, par nature, un établissement public de coopération intercommunale. À ce titre, il ne serait pas cohérent qu’elle exclut une commune. Si ce n’est pas mentionné, c’est que la première loi sur les communautés urbaines de 1966 ne prévoyait pas la représentation de toutes les communes.

Dès lors qu’il existe une voiture-balai, avec des communes représentées de droit, l’application du barème de représentation est forcément décalée. Dans la cohérence du raisonnement du Conseil constitutionnel, l’application de coefficients de représentation ne peut se faire qu’entre communes qui bénéficient du quotient.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je serai reconnaissant aux auteurs de l’amendement de le redéposer avant la séance publique en le rectifiant de manière à ce qu’il ne tombe pas, afin que nous puissions le voter. Les collectivités locales apprécieraient ce geste.

**M. Philippe Bas, président.** – Cela nous laisserait le temps de la réflexion.

*L’amendement COM-6 est devenu sans objet.*

### *Articles additionnels après l’article 2*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Mon amendement COM-8 diffère le vote du budget des nouvelles intercommunalités, du 31 mars au 30 avril 2017.

**M. Philippe Bas, président.** – L’article 45 de la Constitution n’est pas opposable.

*L’amendement COM-8 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Mon amendement COM-9 élargit aux communautés urbaines et aux métropoles la possibilité de désigner un conseiller suppléant.

*L’amendement COM-9 est adopté.*

---

*Mme Catherine Di Folco, rapporteur.* – Mon amendement COM-11 dissocie la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales pour n'appliquer l'intérêt communautaire qu'au second.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Mon amendement COM-10 mentionne explicitement la création des aires d'accueil des gens du voyage dans la délimitation de la compétence de l'EPCI pour éviter les interprétations divergentes.

**M. Alain Marc.** – Je ne suis pas d'accord. Au nord de Saint-Affrique, sur un territoire de 60 kilomètres sur 40, avec une densité très faible, les communautés de communes comptent 5 000 à 5 500 habitants. Il est de bonne politique que l'ensemble des communautés de communes participe à l'aménagement et au fonctionnement de ces aires, mais n'obligeons pas, en temps de disette budgétaire, les communautés de communes rurales à créer des aires d'accueil qu'il faudrait entretenir et qui resteraient désertes !

**Mme Jacqueline Gourault.** – Il s'agit d'une compétence obligatoire de l'intercommunalité. Le texte ne mentionnant pas la « création », certains préfets font des difficultés aux intercommunalités. Dans la mesure où il s'agit d'une compétence de l'intercommunalité, il est hors de question de créer des aires dans toutes les communes.

**M. Alain Marc.** – Je parle bien des intercommunalités.

**M. François Grosdidier.** – Il faudra un jour revoir la législation sur les compétences respectives du département et de l'intercommunalité au sujet des gens du voyage. L'obligation faite aux intercommunalités ou aux communes membres résulte de l'application mécanique de la loi « Besson » ou du schéma départemental des gens du voyage, qui peut prévoir une aire même dans une intercommunalité ne comptant aucune commune de plus de 5 000 habitants. Sans parler de la gestion des grands passages ! Cela ne devrait-il pas plutôt relever de la compétence du département ? Certes, on dépasse le champ du texte...

**M. Philippe Bas, président.** – Preuve que lorsqu'un amendement est très éloigné de l'objet du texte, il ouvre des débats qui peuvent mener loin...

**M. Alain Vasselle.** – Le schéma départemental doit être la référence opposable aux intercommunalités, sans pour autant faire obligation d'implanter une aire aux intercommunalités où aucune commune ne dépasse les 5 000 habitants. On ne va pas multiplier ces aires à l'infini !

**M. Alain Richard.** – Cet amendement apporte une précision utile, dans la mesure où une ambiguïté existe. Il s'agit ici de compétences retirées aux communes. Quelle que soit la tête de chapitre sur l'énonciation des compétences des intercommunalités, il ne s'agit jamais d'une obligation de réalisation.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Il est important que le mot « création » figure dans l'énumération. Je retire toutefois l'amendement, nous le redéposerons à la faveur d'un autre texte plus approprié.

*L'amendement COM-10 est retiré.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement COM-12 précise les modalités de détermination de la majorité requise pour définir l'intérêt communautaire telle qu'elle résulte de la loi NOTRe.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement de simplification COM-5 qui supprime la nécessité pour les communautés de communes de recueillir l'accord des membres à la majorité qualifiée pour adhérer à un syndicat mixte.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement COM-4 est très éloigné du sujet...

**M. Philippe Bas, président.** – Il doit être déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

*L'amendement COM-4 est déclaré irrecevable en application de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Rien n'interdit aux sénateurs de demander à assister à une réunion de la commission départementale de coopération intercommunale. Avis défavorable à l'amendement COM-3.

**M. Alain Richard.** – Ces réunions sont publiques.

*L'amendement COM-3 n'est pas adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement COM-1 a déjà été déposé plusieurs fois, notamment lors de l'examen de la loi NOTRe. Il propose de supprimer l'incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et l'exercice d'un emploi salarié dans une des communes membres de l'EPCI. Il est irrecevable en raison de son absence de lien, même indirect, avec la proposition de loi.

**M. Philippe Bas, président.** – Le Sénat l'a rejeté avec constance.

*L'amendement COM-1 est déclaré irrecevable, en application de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Même chose pour l'amendement n° 2.

*L'amendement COM-2 est déclaré irrecevable en application de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Pour ce qui est de revoir l'intitulé de la proposition de loi, je me rapprocherai de M. Alain Marc.

**M. Philippe Bas, président.** – La commission donne mandat à son rapporteur pour modifier l'intitulé !

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Majoration plafonnée de l'effectif du conseil communautaire pour permettre la conclusion d'un accord local</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	7 rect.	Double plafonnement du nombre de sièges supplémentaires	<b>Adopté</b>
Mme GOURAULT	6	Appréciation de l'écart au quotient	<b>Sans objet</b>
<b>Articles additionnels après l'article 2</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	8	Report de la date limite d'adoption du budget 2017 pour les fusions mises en place au 1 <sup>er</sup> janvier 2017	<b>Adopté</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	9	Généralisation à toutes les intercommunalités de la désignation d'un conseiller suppléant	<b>Adopté</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	11	Précision sur la définition de l'intérêt communautaire en matière de politique du commerce	<b>Adopté</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	10	Précision sur la compétence en matière d'aires d'accueil des gens du voyage	<b>Retiré</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	12	Modalités de détermination de la majorité requise pour définir l'intérêt communautaire	<b>Adopté</b>
Mme GOURAULT	5	Adhésion d'une communauté de communes à un syndicat mixte	<b>Adopté</b>
M. GRAND	4	Accord des conseils municipaux pour la fusion d'EPCI bénéficiant d'exemptions	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. GRAND	3	Assistance des sénateurs aux réunions de la commission départementale de la coopération intercommunale	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	1	Suppression de l'incompatibilité entre les fonctions d'agent salarié d'une commune membre et le mandat de conseiller communautaire	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. GRAND	2	Réintégration automatique dans le mandat communautaire en cas de cessation d'incompatibilité	<b>Irrecevable (48-3)</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	13	Conséquence	<b>Adopté</b>

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

**Mme Jacqueline Gourault**, sénatrice de Loir-et-Cher, auteur de la **proposition de loi**

**M. Mathieu Darnaud**, sénateur de l'Ardèche, auteur de la proposition de loi

Ministère de l'intérieur - Direction générale des collectivités locales

**M. François Pesneau**, sous-directeur des compétences et des institutions locales

**Mme Christine Troupel**, adjointe au chef de bureau des structures territoriales

Assemblée des communautés de France (AdCF)

**M. Nicolas Portier**, délégué général

**Mme Floriane Boulay**, responsable juridique

**Mme Montaine Blonsard**, chargée des relations avec le Parlement

Association des maires de France (AMF)

**Mme Hélène Ricard**, conseillère du département Intercommunalités et territoires

**M. Alexandre Huot**, conseiller du département Intercommunalités et territoires

**Mme Charlotte de Fontaines**, chargée des relations avec le Parlement





## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique
<b>Code général des collectivités territoriales</b>	<b>Proposition de loi tendant à faciliter la <del>recomposition de la carte</del> intercommunale</b>	<b>Proposition de loi tendant à faciliter la <u>mise en place et le fonctionnement des intercommunalités</u></b> Amdt COM-13
	<b>Article 1<sup>er</sup></b>	<b>Article 1<sup>er</sup></b>
<p><i>Art. L. 5211-6-1. I. – Le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire sont établis :</i></p>	<p>Le 2° du I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un § ainsi rédigé :</p>	<p>Le 2° du I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un <u>alinéa</u> ainsi rédigé :</p>
<p>1° Soit selon les modalités prévues aux II à VI du présent article ;</p>		
<p>2° Soit, dans les communautés de communes et dans les communautés d'agglomération, par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population de celles-ci. Cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population des communes membres.</p>		
<p>La répartition des sièges effectuée par l'accord prévu au présent 2° respecte les modalités suivantes :</p>		
<p>a) Le nombre total de sièges répartis entre les communes ne peut excéder de plus de 25 % celui qui serait attribué en application des III et IV du présent article ;</p>		
<p>b) Les sièges sont répartis en fonction de la population municipale de chaque commune, authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;</p>		
<p>c) Chaque commune dispose</p>		

## Dispositions en vigueur

d'au moins un siège ;

d) Aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ;

e) Sans préjudice des c et d, 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, sauf :

- lorsque la répartition effectuée en application des III et IV du présent article conduirait à ce que la part de sièges attribuée à une commune s'écarte de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale et que la répartition effectuée par l'accord maintient ou réduit cet écart ;

- lorsque deux sièges seraient attribués à une commune pour laquelle la répartition effectuée en application du 1° du IV conduirait à l'attribution d'un seul siège.

II. - [...]

Art. L. 5214-8. – Les articles L. 2123-2, L. 2123-3, L. 2123-5, L. 2123-7 à L. 2123-16, L. 2123-18-2 et L. 2123-18-4, ainsi que le II de l'article L. 2123-24-1 sont applicables aux membres du conseil de la communauté de communes.

Pour l'application de l'article L. 2123-11-2, le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % ou, à compter du septième mois suivant le début du versement de l'allocation, à 40 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, dans la limite des taux maximaux prévus par l'article

## Texte de la proposition de loi

~~« f) Lorsqu'aucune répartition des sièges ne permet de faire application des modalités prévues du a au e du présent 2°, le nombre de sièges à répartir en application du III du présent article est majoré du nombre de sièges nécessaire et suffisant pour rendre possible une répartition des sièges par accord respectant les modalités définies aux mêmes a à e. »~~

### Article 2

Au premier alinéa de l'article L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « ainsi que le II », sont insérés les mots : « et le III ».

## Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

« Par dérogation au a et pour permettre l'application du présent 2°, le nombre total de sièges répartis entre les communes est, le cas échéant, augmenté sans pouvoir excéder de plus de 45 % celui qui serait attribué en application des III et IV du présent article et dans la limite de dix sièges supplémentaires par rapport à l'effectif résultant du a. »

**Amdt COM-7 rect.**

### Article 2

*(Non modifié)*

## Dispositions en vigueur

---

L. 5211-12, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.

Cette allocation n'est pas cumulable avec celle versée aux élus municipaux en application de l'article L. 2123-11-2 ni avec celles versées en application des articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2.

### **LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République**

*Art. 35. – I. – [...]*

III. – Dès la publication du schéma départemental de coopération intercommunale prévu au II de l'article 33 de la présente loi et jusqu'au 15 juin 2016, le représentant de l'Etat dans le département définit par arrêté, pour la mise en œuvre du schéma, la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est à fiscalité propre.

Le représentant de l'Etat dans le département peut également proposer un périmètre de fusion ne figurant pas dans le schéma, dans les mêmes conditions et sous réserve de respecter les objectifs mentionnés aux I et II de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales et de prendre en compte les orientations définies au III du même article L. 5210-1-1, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale. La commission départementale dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. Le projet de périmètre intègre les propositions de modification du périmètre adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV dudit article L. 5210-1-1.

L'arrêté portant projet de fusion dresse la liste des établissements

## Texte de la proposition de loi

---

## Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

---

### **Article 3** (nouveau)

Le III de l'article 35 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République est complété par un alinéa ainsi rédigé :

## Dispositions en vigueur

---

publics de coopération intercommunale appelés à fusionner, ainsi que des communes, appartenant ou non à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, incluses dans le périmètre du nouvel établissement public.

Cet arrêté est notifié par le représentant de l'Etat dans le département aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intéressés afin de recueillir l'avis de l'organe délibérant et, concomitamment, au maire de chaque commune incluse dans le projet de périmètre afin de recueillir l'accord de chaque conseil municipal. A compter de la notification de l'arrêté de projet de périmètre, les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale et les conseils municipaux disposent d'un délai de soixante-quinze jours pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

La fusion est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés après accord des conseils municipaux des communes incluses dans le projet de périmètre. L'accord des communes doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celles-ci, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale.

A défaut d'accord des communes et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés peuvent fusionner des établissements publics de coopération intercommunale, par décision motivée, après avis favorable de la commission départementale de la coopération intercommunale lorsqu'il s'agit d'un projet ne figurant pas au schéma, ou avis simple lorsqu'il s'agit d'un projet figurant au schéma. Avant de rendre son avis, la commission départementale entend, de sa propre initiative ou à leur

## Texte de la proposition de loi

---

## Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

---

**Dispositions en vigueur**

demande, les maires des communes intéressées et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à même d'éclairer ses délibérations. La commission départementale dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. L'arrêté de fusion intègre les propositions de modification du périmètre adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales.

La fusion est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements intéressés, avant le 31 décembre 2016.

L'arrêté de fusion emporte, le cas échéant, retrait des communes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres et qui ne sont pas intégralement inclus dans le périmètre.

L'arrêté de fusion fixe également le nom, le siège et les compétences du nouvel établissement public.

Les III et V de l'article L. 5211-41-3 du même code sont applicables. Par dérogation au troisième alinéa du même III, le délai de trois mois est porté à un an pour les compétences optionnelles prévues au II de l'article L. 5214-16 du même code pour les communautés de communes et au II de l'article L. 5216-5 dudit code pour les communautés d'agglomération.

[...]

**Code général des collectivités territoriales**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique**

« Par dérogation aux articles L. 1612-3 et L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales, l'organe délibérant de l'établissement public issu de la fusion adopte le budget pour l'année 2017 au plus tard le 30 avril 2017. »

**Amdt COM-8**

**Article 4**  
(nouveau)

## Dispositions en vigueur

*Art. L. 5211-6.* – Les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont administrées par un organe délibérant composé de délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, dans les conditions fixées par la loi. Les autres établissements publics de coopération intercommunale sont administrés par un organe délibérant composé de conseillers communautaires élus dans les conditions prévues au titre V du livre I<sup>er</sup> du code électoral.

Après le renouvellement général des conseils municipaux, l'organe délibérant se réunit au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires.

Lors de la première réunion de l'organe délibérant, immédiatement après l'élection du président, des vice-présidents et des autres membres du bureau, le président donne lecture de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1. Le président remet aux conseillers communautaires une copie de la charte de l'élu local et des dispositions de la sous-section 1 de la section 2 du chapitre IV du présent titre dans les communautés de communes, de la section 3 du chapitre VI du présent titre dans les communautés d'agglomération, de la sous-section 4 de la section 2 du chapitre V du présent titre dans les communautés urbaines et les métropoles, ainsi que des articles auxquels il est fait référence dans ces dispositions.

Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, lorsqu'une commune ne dispose que d'un seul conseiller communautaire, le conseiller municipal appelé à le remplacer en application des articles L. 273-10 ou L. 273-12 est le conseiller communautaire suppléant qui peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du conseiller titulaire dès lors que ce dernier en a avisé le président de l'établissement public. Le conseiller suppléant est destinataire des convocations aux réunions de l'organe

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

Au début du dernier alinéa de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales, les mots : « Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, » sont supprimés.

**Amdt COM-9**

## Dispositions en vigueur

délibérant, ainsi que des documents annexés à celles-ci. L'article L. 273-5 du code électoral est applicable au conseiller communautaire suppléant.

*Art. L. 5214-16. – I. —* La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de chacun des groupes suivants :

1° Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;

2° Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;

*Art. L. 5214-23-1. –* Les communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts dont la population est comprise entre 3 500 habitants et 50 000 habitants au plus ou, lorsqu'elle est inférieure à 3 500 habitants, et qu'elles sont situées en zone de revitalisation rurale de montagne et comprennent au moins dix communes dont une commune siège du bureau centralisateur ou un chef-lieu de canton à la date du 1er janvier 2014 ou la totalité des communes d'un canton ou bien, lorsqu'elle est supérieure à 50 000 habitants, n'inclut pas de commune centre ou de commune chef-lieu de département de plus de 15 000 habitants, sont éligibles à la dotation prévue au quatrième alinéa du II de l'article L. 5211-29 lorsqu'elles exercent au moins neuf des douze

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

### Article 5 (nouveau)

Le titre I<sup>er</sup> du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au 2° du I de l'article L. 5214-16, les mots : « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » sont remplacés par les mots : « politique locale du commerce ; soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » :

## Dispositions en vigueur

groupes de compétences suivants :

1° Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;

*Art. L. 5216-5. – I.-La* communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :

1° En matière de développement économique : actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;

[...]

*Art. L. 5214-16. – Cf supra*

*Art. L. 5215-20. – I. – La* communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

2° Au 1° de l'article L. 5214-23-1, dans sa rédaction en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017, les mots : « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » sont remplacés par les mots : « politique locale du commerce ; soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » ;

3° Au 1° du I de l'article L. 5216-5, les mots : « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » sont remplacés par les mots : « politique locale du commerce ; soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ».

**Amdt COM-11**

### **Article 6** (nouveau)

Le titre I<sup>er</sup> du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa du IV de l'article L. 5214-16 est complété par les mots : « des suffrages exprimés » ;



## Dispositions en vigueur

membres, les compétences suivantes :

1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

[...]

Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent paragraphe est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté urbaine exerce l'intégralité de la compétence transférée.

II. – (Abrogé).

Art. L. 5216-5. – *cf supra*

Art. L. 5217-2. – I.-La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

[...]

Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent I est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, celui-ci est déterminé par le conseil de la métropole à la majorité des deux tiers. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole. A défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées.

II. – L'État peut déléguer, par convention, à la métropole qui en fait la demande, dès lors qu'elle dispose d'un programme local de l'habitat exécutoire, les compétences énumérées aux 1° et 2° du présent II :

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique

2° La première phrase du dernier alinéa du I de l'article L. 5215-20 est complétée par les mots : « des suffrages exprimés » ;

3° La première phrase du III de l'article L. 5216-5 est complétée par les mots : « des suffrages exprimés » ;

4° La première phrase du dernier alinéa du I de l'article L. 5217-2 est complétée par les mots : « des suffrages exprimés ».

**Amdt COM-12**

**Article 7**  
(nouveau)

L'article L. 5214-27 du code

**Dispositions en vigueur**

—

*Art. L. 5214-27.* – A moins de dispositions contraires, confirmées par la décision institutive, l'adhésion de la communauté de communes à un syndicat mixte est subordonnée à l'accord des conseils municipaux des communes membres de la communauté de communes, donné dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de la communauté.

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
en vue de l'examen en séance  
publique**

—

général des collectivités territoriales est  
abrogé.

**Amdt COM-5**

---

## AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2

Amendement n° COM-1 présenté par

M. GRAND

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au II de l'article L. 237-1 du code électoral, les mots : « ou de ses communes membres » sont supprimés.

#### OBJET

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 modifié l'article L. 237-1 du code électoral.

Cet article interdit à tous les salariés de l'établissement public de coopération intercommunale ou de ses communes membres d'exercer le mandat de conseiller communautaire, alors même que seuls les personnes exerçant de hautes fonctions au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs établissements publics sont inéligibles à l'élection de conseiller municipal dans les communes situées dans le ressort où ils exercent leurs fonctions.

Ainsi, il n'existe aucune incompatibilité entre l'exercice de tout emploi salarié au sein d'un EPCI et le mandat de conseiller municipal au sein de l'une de ses communes membres.

Il y a donc une flagrante inégalité de traitement entre les personnes exerçant un emploi salarié au sein d'un EPCI, qui peuvent se présenter, sauf s'ils y exercent de hautes fonctions, à l'élection de conseiller municipal et exercer le mandat correspondant au sein de l'une de ses communes membres, et celles exerçant un emploi salarié au sein d'une commune membre qui ne peuvent en aucun cas, et ce quelle que soit la nature de leur fonctions aux termes des dispositions contestées, exercer le mandat de conseiller communautaire.

Pourquoi les salariés de communes membres de l'EPCI élus conseillers communautaires devraient-ils se soumettre à l'exercice d'un droit d'option,

alors que les salariés de l'EPCI élus conseillers municipaux n'ont pas à émettre de choix ? Une telle différence de traitement ne repose sur absolument aucune considération d'intérêt général.

Une telle interdiction est parfaitement disproportionnée et nullement justifiée par des motifs de protection de la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l' élu ou la prévention des risques de confusion ou de conflits d'intérêt.

Lors des débats parlementaires, le Sénat avait souhaité, dans sa sagesse, trouver un équilibre entre les exigences de la communale et la liberté de candidature.

Le renouvellement général des conseils municipaux de mars 2014 a révélé les incohérences de cette disposition avec des élus privés de leur mandat communautaire au motif qu'ils travaillaient dans une autre commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale.

La recomposition actuelle de la carte intercommunale prévue par la loi NOTRe va inévitablement engendrer de nouvelles situations d'incompatibilité pour de nombreux élus locaux.

Aussi, cet amendement propose de supprimer l'incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et l'exercice d'un emploi salarié dans une des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Cet amendement avait été adopté le 8 mars 2016 par le Sénat lors de l'examen de la proposition de loi visant à augmenter de deux candidats remplaçants la liste des candidats au conseil municipal.

Amendement n° COM-2 présenté par  
M. GRAND

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 239 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, tout élu ayant été amené à démissionner de son mandat de conseiller communautaire à la suite de l'un des cas d'incompatibilité prévus au II de l'article L. 237-1 qui ne se trouve plus dans la situation d'incompatibilité ayant conduit à cette démission, durant le temps d'exercice du mandat pour lequel il a démissionné, retrouve automatiquement son mandat de conseiller communautaire. L' élu concerné doit manifester son souhait de retrouver son mandat par lettre recommandée avec demande d'avis de réception adressée au président de l'établissement public de coopération intercommunale. La personne

l'ayant remplacé dans ses fonctions de conseiller communautaire est considérée démissionnaire d'office. ».

### OBJET

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 modifié l'article L. 237-1 du code électoral.

Cet article interdit à tous les salariés de l'établissement public de coopération intercommunale ou de ses communes membres d'exercer le mandat de conseiller communautaire, alors même que seuls les personnes exerçant de hautes fonctions au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs établissements publics sont inéligibles à l'élection de conseiller municipal dans les communes situées dans le ressort où ils exercent leurs fonctions.

Ainsi, il n'existe aucune incompatibilité entre l'exercice de tout emploi salarié au sein d'un EPCI et le mandat de conseiller municipal au sein de l'une de ses communes membres.

Il y a donc une flagrante inégalité de traitement entre les personnes exerçant un emploi salarié au sein d'un EPCI, qui peuvent se présenter, sauf s'ils y exercent de hautes fonctions, à l'élection de conseiller municipal et exercer le mandat correspondant au sein de l'une de ses communes membres, et celles exerçant un emploi salarié au sein d'une commune membre qui ne peuvent en aucun cas, et ce quelle que soit la nature de leur fonctions aux termes des dispositions contestées, exercer le mandat de conseiller communautaire.

Pourquoi les salariés de communes membres de l'EPCI élus conseillers communautaires devraient-ils se soumettre à l'exercice d'un droit d'option, alors que les salariés de l'EPCI élus conseillers municipaux n'ont pas à émettre de choix ? Une telle différence de traitement ne repose sur absolument aucune considération d'intérêt général.

Une telle interdiction est parfaitement disproportionnée et nullement justifiée par des motifs de protection de la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou la prévention des risques de confusion ou de conflits d'intérêt.

Lors des débats parlementaires, le Sénat avait souhaité, dans sa sagesse, trouver un équilibre entre les exigences de la communale et la liberté de candidature.

Le renouvellement général des conseils municipaux de mars 2014 a révélé les incohérences de cette disposition avec des élus privés de leur mandat communautaire au motif qu'ils travaillaient dans une autre commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale.

La recomposition actuelle de la carte intercommunale prévue par la loi NOTRe va inévitablement engendrer de nouvelles situations d'incompatibilité pour de nombreux élus locaux.

Aussi, cet amendement de repli propose de permettre à un élu ayant été amené à démissionner de son mandat de conseiller communautaire de retrouver automatiquement ce mandat dès que cesse cette incompatibilité prévue au II de l'article L237-1 du code électoral.

Amendement n° COM-3 présenté par

M. GRAND, Mme PROCACCIA, MM. BOUCHET et HURÉ,  
Mme MICOULEAU, MM. RAISON, PERRIN, PINTON, PANUNZI, PILLET,  
MANDELLI, VASSELLE, B. FOURNIER, MILON et CHAIZE,  
Mmes MORHET-RICHAUD et CANAYER, MM. RAPIN, HOUEL, CAMBON,  
CHARON, MASCLÉ, P. LEROY, DELATTRE, SAVIN, G. BAILLY, de  
RAINCOURT et de LEGGE, Mme DEROCHE, MM. MAYET, LAUFOAULU,  
LEMOYNE et CHASSEING, Mme GIUDICELLI, M. LAMÉNIE et  
Mme LAMURE

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le 5° de l'article L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les sénateurs du département peuvent assister, sur leur demande, à toute réunion de la commission départementale de la coopération intercommunale. ».

### **OBJET**

En vertu de l'article 24 de la Constitution française, le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

La loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdit le cumul de fonctions exécutives locales avec un mandat parlementaire (député ou sénateur) à compter de 2017.

Il est donc proposé que les sénateurs puissent désormais assister aux réunions de la commission départementale de la coopération intercommunale de leur département d'élection et donc participer aux débats mais sans voix délibérative.

Il s'agit là de permettre aux sénateurs de veiller à la bonne application de la loi au niveau local et ainsi d'éclairer les membres de la commission de la volonté du législateur.

Amendement n° COM-4 présenté par  
M. GRAND

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'alinéa 12 de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Lorsque qu'un établissement public de coopération intercommunal rempli au moins une des exemptions au seuil prévu au présent 1°, sa fusion est soumise à l'accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

**OBJET**

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a fixé un nouveau seuil minimal de 15 000 habitants pour les établissements publics de coopération intercommunale.

Ce seuil est assorti de plusieurs exemptions sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants : densité, zone de montagne, île et fusion récente.

Néanmoins, avec l'accord des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI), les Préfets ont pu fusionner des intercommunalités qui bénéficiaient pourtant de l'une des exemptions, contre l'avis des communes membres et de leur population.

Face à l'absence de consensus local, les élus ne comprennent pas que l'État ou une CDCI puissent passer outre les exemptions prévues et votées par le législateur.

Aussi, il est proposé de conditionner la fusion d'un EPCI bénéficiant d'une exemption à l'accord des conseils municipaux de ses communes membres.

**ARTICLE 1ER**

Amendement n° COM-6 présenté par  
Mme GOURAULT et M. DARNAUD

Rédiger ainsi cet article :

Au e) du 2° du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, ajouter l'alinéa suivant :

« - lorsque le nombre total de sièges répartis excède ceux qui seraient attribués en application des III et IV du présent article au bénéfice d'une ou plusieurs communes qui seraient pourvues en application du 1° du paragraphe IV et que cette répartition conduirait à ce que la part de sièges attribuée à une commune qui serait pourvue en application du 2° dudit paragraphe s'écarte de plus de 20% de la proportion de sa population dans la population globale. »

### OBJET

Pour procéder à la répartition des sièges du conseil communautaire entre ses communes membres, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 avait initialement prévu que cette répartition devait être opérée en tenant compte de la population mais autorisait l'emploi d'autres critères, le cas échéant. Dans les communautés de communes et d'agglomération, les sièges étaient répartis soit *via* la définition d'un accord local défini à la majorité qualifiée des communes membres d'un groupement, soit proportionnellement au poids démographique de chacune d'entre elles.

Les règles issues de la loi dite « RCT » étaient donc relativement souples et ont été sanctionnées par le Conseil constitutionnel à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la commune de Salbris en 2014. Cette décision a rendu nécessaire l'adoption d'un nouveau corpus juridique sur ce sujet permettant la définition d'un « accord local encadré ».

La loi du 9 mars 2015 permet toujours dans les communautés de communes et d'agglomération de définir un accord local, non plus « en tenant compte » de la population mais « en fonction » de celle-ci. Le Conseil constitutionnel a, en effet, clairement précisé que le principe d'une répartition purement proportionnelle ne pouvait être contrebalancé que par des motifs d'intérêt général, évoquant comme tels les principes selon lesquels chaque commune doit être représentée au sein du conseil communautaire et aucune d'entre elles ne doit disposer de la majorité des sièges. Dans tous les cas, la population doit rester le critère de base de la répartition choisie par les élus.

Il est donc désormais possible pour les conseils municipaux de répartir le nombre de sièges que fixe la loi en fonction de la strate démographique à laquelle appartient la communauté, majoré jusqu'à 25% de sièges supplémentaires, à condition de respecter différents critères qui ont été déclarés conformes à la Constitution par le juge constitutionnel. Le critère le plus contraignant impose que la proportion de sièges attribuée à chaque commune ne s'écarte de plus de 20% de la proportion de sa population dans la population globale du groupement intercommunal. Il s'agit du « tunnel » de + ou - 20%.



Les communes membres des communautés de communes et d'agglomération sont ainsi habilitées à adopter une répartition des sièges, sur accord local, en application de l'actuel cadre légal.

La première difficulté vient du fait que cet accord peut exclusivement consister à répartir un nombre de sièges équivalent à celui prévu en cas de désaccord entre les communes membres. Dans ce cas, l'esprit de la loi semble peu respecté : l'accord local avait en effet pour principal objectif de permettre l'octroi de sièges supplémentaires aux communes de taille intermédiaire qui sont souvent pénalisées lorsqu'elles s'inscrivent dans un groupement constitué d'une commune principale importante et d'un grand nombre de petites communes faiblement peuplées. Si l'accord défini entre les communes est tenu de reposer sur une répartition strictement proportionnelle, du fait de la nécessité de respecter les critères légaux, un accord pourra certes être trouvé mais il ne répondra pas aux objectifs d'assouplissement recherchés par le législateur en mars 2015.

La seconde difficulté, qui va se rencontrer dans un nombre croissant de cas avec la multiplication des fusions de communautés et l'extension important du nombre de communes membres des futurs groupements, provient du fait que les seuls accords locaux possibles dans de nombreux territoires s'avèrent moins avantageux, au sens des objectifs recherchés par la loi de mars 2015, que la répartition des sièges dite « légale », à savoir celle qui serait arrêtée par le préfet en cas d'absence d'accord entre communes membres.

En effet, lorsque le nombre de sièges à attribuer à des communes n'ayant pu bénéficier d'un siège à la proportionnelle, couramment dénommés « sièges de droit », est supérieur à 30% des sièges devant a minima être répartis entre les communes en fonction de la strate démographique de la communauté (sièges dénommés « sièges du tableau légal »), le préfet devra obligatoirement majorer de 10% ces sièges résultant du tableau légal et des sièges de droit. Dans cette hypothèse, si les communes parviennent à définir un accord, le respect des critères légaux actuels peut porter la part de sièges supplémentaires pouvant aller jusqu'à 25% à seulement moins de 10%, ce qui conduirait à décider d'un accord local « désavantageux ». Là encore, l'objectif recherché par le législateur ne peut être poursuivi.

Au 1er janvier 2017, le nombre d'EPCI à fiscalité propre devrait passer de 2100 à un peu moins de 1300 communautés. 700 groupements ne verront pas leur périmètre évoluer mais peuvent être confrontés à un impératif de recomposition de leur assemblée dans les prochains mois du fait d'une démission par exemple, en application de la jurisprudence « Commune de Salbris ». Ces groupements pourront avoir recours à un accord local.

Par ailleurs, dans le cadre des fusions prévues par les SDCI, près de 200 communautés vont regrouper plus d'une cinquantaine de communes de tailles souvent très inégales. Le présent amendement a pour objectif de

permettre à un nombre de territoires plus important de pouvoir définir un accord local « avantageux », tout en respectant les exigences du Conseil constitutionnel en la matière.

Sans perturber les négociations en cours sur les recompositions des assemblées programmées pour le 1er janvier 2017, l'objectif principal du présent projet d'amendement est d'offrir des souplesses aux 700 communautés qui ne voient pas leur périmètre évoluer et qui restent donc directement concernées par les incidences de la décision Commune de Salbris. Le deuxième objectif est d'améliorer les conditions des recompositions générales des répartitions de sièges qui devront être opérées en 2019, avant recomposition des assemblées communautaires en 2020.

La principale source de blocage pour définir « un accord local avantageux » concerne le fait que la loi exige, y compris pour les communes disposant d'un siège de droit, que le ratio permettant de s'assurer du respect du critère du tunnel de +/- 20% ne peut être dégradé lors de l'octroi de sièges supplémentaires grâce à l'accord local.

Or, l'attribution de sièges supplémentaires aux communes ayant obtenu des sièges à la proportionnelle a pour effet mécanique de dégrader le ratio des communes bénéficiant d'un siège de droit et auxquelles il n'est pas envisageable d'attribuer un nouveau siège.

Le présent amendement vise à ne plus prendre en compte le fait que le ratio des communes qui ont un siège de droit se dégrade en appliquant l'accord local. L'octroi d'un siège de droit à certaines communes fausse automatiquement le respect du critère du tunnel si on prend en compte ces communes pour l'apprécier. Il limite considérablement les répartitions alternatives de sièges permettant de respecter ce tunnel.

Au sein des communautés dans lesquelles un nombre très important de communes disposeront de sièges de droit, l'application de cette règle risque de conduire à des effets inverses aux objectifs recherchés : les plus petites communes disposeront d'une surreprésentation excessive par rapport aux communes les plus peuplées. Or, à la veille de la mise en œuvre des SDCI, les simulations réalisées montrent que ces configurations seront assez nombreuses, en particulier dans les communautés rassemblant plus de 50 communes (les communautés dites « XXL »).

L'amélioration du mode d'appréciation du tunnel de + ou - 20% apparaît ainsi nécessaire pour que la loi de mars 2015 puisse pleinement profiter à l'ensemble des groupements intercommunaux, dans toute leur diversité.

Tel est l'objet du présent amendement.

---

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2

Amendement n° COM-10 présenté par  
Mme DI FOLCO, rapporteur

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au début du 4° du I de l'article L. 5214-16, du 8° de l'article L. 5214-23-1 dans sa rédaction en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017, du 7° du I de l'article L. 5215-20, du 13° du I de l'article L. 5215-20-1 et du d) du 3° du I de l'article L. 5217-2, il est inséré le mot : « Création, » ;

2° Au 6° du I de l'article L. 5216-5, avant le mot : « aménagement », il est inséré le mot : « création, ».

OBJET

**En matière d'aire d'accueil des gens du voyage, le libellé de la compétence obligatoire des quatre niveaux d'EPCI à fiscalité propre - communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine et métropole - crée des divergences d'interprétation en ne prévoyant pas expressément la « création » des aires.**

**Strictement interprété, il aboutirait à exclure la création de ces aires de la compétence intercommunale et celle-là continuerait de relever des communes.**

**Dans un souci de cohérence et de lisibilité, l'amendement vise à mentionner explicitement la création des aires d'accueil dans la délimitation de la compétence de l'EPCI.**