

Discussion générale
Recomposition de la carte intercommunale
26 octobre 2016

Monsieur le Président,
Monsieur le Ministre,
Chers Collègues

Tout d'abord je tiens à saluer l'heureuse initiative des auteurs de cette proposition de loi, Jacqueline Gouraud et Mathieu Darnaud, qui se sont saisis d'un problème d'actualité, apparu lors des travaux en cours de composition des organes délibérants des communautés de communes et d'agglomération.

En effet, au 1^{er} 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 prescrite par 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 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, selon la loi du 9 mars 2015, définissant les principes d'un accord local.

Je rappelle que ces dispositions visaient à réparer les conséquences de la non-conformité à la Constitution 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 constitutionnel.

Cependant, les critères définis dans ce dispositif ne permettent pas, dans un grand nombre de cas, évalué par la DGCL à 50 % environ du total des intercommunalités, de conclure un accord local « positif ». Concrètement, pour environ 600 EPCI, le nombre de sièges à répartir entre les communes serait inférieur au nombre de sièges disponibles prévus par le droit commun, faute d'un nombre suffisant de sièges à répartir. En outre, pour 24 EPCI, aucun accord, qu'il soit ou non positif, ne peut être dessiné.

Ainsi, la variété des situations inscrites dans les cartes intercommunales, les larges disparités de population entre les communes, les configurations nombreuses de peuplement, les spécificités diverses des territoires conduisent, souvent, à l'interdiction mathématique de dessiner par accord la composition des futurs conseils communautaires.

La proposition de loi déposée par nos 2 collègues vise à remédier à cette difficulté mathématique.

La commission des lois s'est inscrite dans leur démarche en reconnaissant toutefois qu'il est tout à fait impossible de solutionner totalement cette problématique en raison, d'une part, des contraintes constitutionnelles et d'autre part, de la nécessité de préserver le fonctionnement des organes délibérants des communautés.

Nous avons donc procédé aux ajustements possibles dans cet exercice contraint qui consistent en un gonflement raisonnable et plafonné du « panier » de sièges à répartir par la voie de l'accord local. Néanmoins cela permettra de régler dans des proportions non négligeables le problème soulevé.

La proposition de loi comportait à l'origine deux articles, tous deux destinés « *à renforcer l'égalité des collectivités devant le droit* », à favoriser la mise en place des nouvelles intercommunalités et à faciliter leur fonctionnement.

L'article 1 prévoit une majoration plafonnée de l'effectif du conseil communautaire pour permettre la conclusion d'un accord local positif.

La recherche d'un tel accord 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 Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale révisés, en raison du nombre très élevé des communes regroupées. Il ne convient surtout pas de l'aggraver.

Nous avons donc introduit un double plafond qui tient compte de la diversité de composition des intercommunalités.

Ainsi, le taux d'augmentation de 25 %, prévu par l'accord local, pourrait être porté au maximum à 45 %, en limitant toutefois, dans tous les cas, à dix sièges le surplus de sièges créé par cette disposition, et ce lorsque l'application du mécanisme élaboré par la loi du 9 mars 2015 ne permet pas de répartir plus de sièges que le droit commun.

Cette mesure permettrait, selon les simulations effectuées par la DGCL, de résoudre 40 % des blocages et donc de porter de 50 à 70 le pourcentage d'intercommunalités pour lesquelles un accord local positif serait possible, ce serait effectivement un résultat appréciable.

L'**article 2** aligne, « *dans un souci d'égalité juridique* », le régime indemnitaire des conseillers des communautés de communes sur celui des membres des trois autres niveaux d'intercommunalité – les communautés d'agglomération et urbaines et les 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 membre du bureau de l'intercommunalité.

Nous avons, en outre, complété le texte par cinq mesures destinées à simplifier le fonctionnement des intercommunalités et à clarifier les compétences et ainsi mettre un terme à des divergences d'interprétation dans le respect de l'intention du législateur.

L'article 3 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 Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale.

L'article 4 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. Celui-ci peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du conseiller titulaire.

L'article 5 vise à clarifier la compétence intercommunale en matière de développement économique.

Alors que les communautés s'impliquaient de plus en plus dans des politiques de revitalisation du commerce, le législateur, dans le cadre de la loi Notre a souhaité 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 dans la loi Notre, 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.

Cet article limite donc 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.

L'article 6 vise à clarifier les modalités de détermination de la majorité requise pour définir l'intérêt communautaire, des compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre en lieu et place de leurs communes membres.

L'article 81 de la loi Notre résulte de l'accord intervenu en commission mixte paritaire 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, l'article 6 y remédie en fondant expressément le calcul de la majorité requise sur les suffrages exprimés au sein du conseil communautaire.

L'article 7, sur l'initiative des auteurs de la proposition de loi, vise à uniformiser la procédure d'adhésion d'un EPCI à fiscalité propre à un syndicat mixte.

Il aligne le régime d'adhésion d'une communauté de communes à un syndicat mixte sur celui applicable aux autres catégories d'EPCI à fiscalité propre - communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles - en supprimant la nécessité, pour la communauté, de recueillir l'accord de ses communes membres.

Il s'agit, ainsi, de simplifier la procédure d'adhésion afin notamment de faciliter la réorganisation des compétences dans le cadre de la révision des cartes intercommunales.

En conséquence des dispositions précédemment adoptées, 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* ».

Enfin, lors de l'examen du texte, je vous présenterai un amendement visant à remédier à la censure, par le Conseil Constitutionnel le 21 octobre dernier, de la procédure de rattachement à un EPCI d'une commune nouvelle issue de la fusion de communes appartenant à des intercommunalités distinctes et à réparer une malfaçon technique de la proposition de loi sur les communes associées adoptée hier par le Sénat.

La révision des schémas départementaux de coopération intercommunale prescrite par la loi Notre impose aux communes concernées 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. Aussi, à l'instar du Président Lenoir, hier au soir, j'attire votre attention, Monsieur le Ministre sur l'urgence à inscrire cette proposition de loi au calendrier des travaux de l'Assemblée Nationale, si nous voulons la faire prospérer et espérer obtenir un vote conforme pour débloquer rapidement nombre de situations délicates.

Je vous remercie de votre attention.

C. DI FOLCO