

JURIDIQUE Analyse



SIMON REY,
avocat, cabinet Adamas

Grande loi

La loi « engagement et proximité » est une grande loi, de par la multiplicité des règles techniques applicables aux collectivités et à leurs groupements qu'elle modifie.

Application immédiate

L'ensemble des dispositions de la loi « engagement et proximité » sont d'application immédiate, soit depuis le 28 décembre 2019.

Place de la commune

Les mesures affectant les intercos sont les plus nombreuses. Elles renforcent la place de la commune et de son maire au sein de l'intercommunalité.

Réforme de la décentralisation (1/8) Le nouveau fonctionnement des intercos

A lors que les dernières réformes territoriales ont, en matière de droit de l'intercommunalité, suscité beaucoup d'incompréhension et de difficultés pratiques sur le terrain (fusion d'établissements publics de coopération intercommunale [EPCI] à fiscalité propre, transfert obligatoire des compétences « eau et assainissement », etc.), la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique tente d'apporter quelques remèdes à ces dysfonctionnements, s'agissant des compétences, du fonctionnement et du périmètre des structures intercommunales.

ÉLECTION AUTOMATIQUE POUR CERTAINS MAIRES

L'article 5 de la loi garantit aux maires des communes de moins de 1000 habitants élus en cours de mandat d'être automatiquement conseillers communautaires. L'article L.273-11 du code électoral prévoit désormais qu'en cas d'élection d'un nou-

veau maire pour quelque cause que ce soit, les conseillers communautaires de la commune sont intégralement renouvelés. Ainsi, lors de l'élection du nouveau maire et de ses adjoints, les conseillers communautaires de la commune seront à nouveau désignés suivant l'ordre du tableau du conseil municipal établi à la suite de ces élections.

Le nouveau maire étant nécessairement en tête du nouveau tableau du conseil municipal est ainsi garanti d'être conseiller communautaire. L'élection d'un nouveau maire mettra donc automatiquement fin au mandat de l'ensemble des conseillers communautaires sortants de la commune. Leur mandat prendra fin de plein droit lors de l'élection du nouveau maire et de ses adjoints.

Dans l'hypothèse où ceux-ci auraient été élus président ou vice-présidents de l'EPCI, la perte de leur mandat de conseiller communautaire entraînerait nécessairement celle de leur mandat de président, de vice-président ou de membre du bureau, et ce, alors même que la même personne serait à nouveau désignée.

MODIFICATION DES RÈGLES DE DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS AU SEIN DES SYNDICATS

Dans les syndicats de communes et les syndicats mixtes dits « fermés », les règles régissant la désignation des représentants des membres au comité syndical différaient selon que le membre était ou non un EPCI à fiscalité propre.

Les délégués des EPCI à fiscalité propre pouvaient être soit des membres de l'organe délibérant de l'EPCI, soit des conseillers municipaux de ses communes membres. En revanche, les délégués des communes et des EPCI sans fiscalité propre pouvaient être tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal.

Dans les syndicats mixtes dits « ouverts », les modalités de désignation des délégués des membres sont fixées par les statuts du syndicat (1). Ceux-ci pouvaient légalement prévoir que ces délégués puissent être tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal.

L'article 43 de la loi « Notre » du 7 août 2015 a imposé qu'à compter de mars 2020 les délégués des communes et des EPCI sans fiscalité propre au sein des syndicats mixtes dits « fermés », syndicats intercommunaux, et syndicats mixtes dits « ouverts » soient nécessairement désignés parmi l'assemblée délibérante du membre qu'ils représentent.

L'article 31 de la loi « engagement et proximité » assouplit une telle modification pour les seuls syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes qui, à l'instar des EPCI à fiscalité propre, pourront désigner leurs représentants au sein de ces structures syndicales parmi les membres de leur organe délibérant ou parmi tout conseiller municipal d'une commune membre.

RENFORCEMENT DE L'INFORMATION DES ÉLUS NON-MEMBRES DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

L'article 8 de la loi crée un nouvel article L.5211-40-2 au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui prévoit une information en amont et en aval des décisions de l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte équivalente à celle dont bénéficient les membres de l'organe délibérant au bénéfice des élus des

JURIDIQUE

RÉFÉRENCE

Loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

collectivités adhérentes non-membres de l'organe délibérant. Ces documents devront également pouvoir être consultés par ces élus non-membres de l'organe délibérant, à leur demande au siège de leur collectivité. Enfin, le nouvel article L.5211-40-2 du CGCT impose de transmettre les avis émis par la conférence des maires, lorsque celle-ci existe, à l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres de l'EPCI, que ceux-ci soient ou non conseillers communautaires.

CONVOCATION PAR PRINCIPE DÉMATÉRIALISÉE

L'article 9 de la loi, qui modifie les dispositions de l'article L.2121-10 du CGCT, inverse la règle préalablement applicable, en faisant de l'envoi dématérialisé la norme et l'envoi par courrier l'exception. Toutefois, les élus le souhaitant pourront continuer de recevoir cette convocation par courrier à leur domicile ou à une autre adresse. Ils devront, néanmoins, en faire la demande.

CONSEILS COMMUNAUTAIRES POUVANT SE TENIR PAR TÉLÉCONFÉRENCE

L'article 11 de la loi introduit un nouvel article L.5211-11-1 au sein du CGCT afin de permettre aux seuls EPCI à fiscalité propre d'organiser des conseils communautaires par téléconférence. Afin de mettre en œuvre cette nouvelle possibilité, il conviendra néanmoins d'attendre la publication d'un décret qui précisera les règles de mise en œuvre.

Cependant, cet article encadre déjà l'usage de la téléconférence pour la tenue des conseils communautaires par les précautions suivantes: le quorum sera apprécié en fonction de la présence des conseillers communautaires dans les différents lieux de réunion; les votes ne pourront avoir lieu qu'au scrutin public; la tenue d'une réunion en téléconférence est exclue pour l'élection du président et du bureau, pour l'adoption du budget primitif ou pour

l'élection des représentants de l'EPCI au sein des syndicats mixtes ou d'organismes extérieurs.

ÉVOLUTION DES RÈGLES RÉGISSANT LE FONCTIONNEMENT D'AUTRES INSTANCES INTERNES À L'INTERCOMMUNALITÉ

L'article 80 de la loi augmente le seuil de population au-delà duquel la création d'un conseil de développement est obligatoire, de 20 000 à 50 000 habitants. Il permet aussi de mutualiser les conseils de développement au sein des pôles d'équilibre territoriaux ruraux (PETR). L'établissement du rapport relatif aux mutualisations de services entre ceux de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres, qui devait obligatoirement être établi dans l'année suivant chaque renouvellement général, est également rendu facultatif (CGCT, art. L.5211-39-1).

L'article 7 de la loi complète les dispositions de l'article L.5211-40-1 du CGCT afin de prévoir qu'en cas d'empêchement d'un membre d'une commission thématique intercommunale, celui-ci peut être temporairement remplacé, lors d'une réunion, par un conseiller municipal de la même commune désigné par le maire. Dans les EPCI et les syndicats mixtes dits « fermés », ce dernier doit veiller dans sa désignation à respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée délibérante (2). Il est permis à tous les conseillers municipaux suppléant le maire ou ayant reçu délégation de celui-ci, même non-membres d'une telle commission ni désignés comme remplaçants, d'assister aux séances des commissions thématiques intercommunales, sans participer aux votes.

L'article 32 de la loi complète le IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI) afin de confier à la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) une nouvelle mission prospective. A la demande du conseil communautaire ou du tiers des conseils municipaux des communes membres, la CLECT devra

fournir une évaluation prospective des charges susceptibles d'être transférées entre les communes et l'EPCI. L'estimation prospective de la CLECT ne la dispensera toutefois pas d'établir son rapport d'évaluation dans les neuf mois suivant le transfert effectif de charges.

PACTE DE GOUVERNANCE

Le nouvel article L.5211-11-2 du CGCT impose à chaque président d'EPCI à fiscalité propre d'inscrire à l'ordre du jour de la réunion de l'organe délibérant un débat qui devra faire l'objet de l'adoption d'une délibération portant sur la question de l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre l'EPCI et ses communes membres.

La délibération adoptée à l'issue de ce débat devra décider du principe de l'adoption ou non d'un tel pacte. Lors de cette réunion, il devra également être organisé un débat qui devra faire l'objet d'une délibération sur les conditions et les modalités de consultation du conseil de développement et d'association de la population à la conception, la mise en œuvre ou l'évaluation

des politiques de l'EPCI. De tels débats devront donner lieu à deux délibérations distinctes devant néanmoins être adoptées lors de la même séance.

Cette obligation d'organiser de tels débats s'imposera de manière périodique, après chaque renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, à la suite d'une fusion avec d'autres EPCI et après la création d'un nouvel EPCI à fiscalité propre par partition d'un établissement existant.

Dans l'hypothèse où, à l'issue de ces débats, l'organe délibérant se prononcerait en faveur de l'adoption d'un pacte de gouvernance, celui-ci devra l'adopter dans les neuf mois suivant non pas l'adoption de cette délibération, mais la réalisation de l'une des hypothèses précisées (fusion, renouvellement général, scission).

Le projet de pacte devra être notifié par le président de l'EPCI à chacune de ses communes membres qui disposera d'un délai de deux mois pour se prononcer sur celui-ci. En l'absence d'avis émis ☺☹



À NOTER
L'élection d'un nouveau maire mettra automatiquement fin au mandat de l'ensemble des conseillers communautaires sortants de la commune.

JURIDIQUE Analyse

●○ à l'expiration de ce délai, celui-ci sera réputé défavorable. L'avis des communes sera un avis simple qui ne liera pas l'organe délibérant de l'EPCI qui adoptera, par délibération, le pacte de gouvernance.

L'article L.5211-11-2 II du CGCT ne prévoit qu'un contenu facultatif au pacte de gouvernance, incitant simplement les élus à traiter certaines thématiques en son sein. Les élus seront donc libres de reprendre tout ou partie des items prévus à l'article précité. Ils pourront également prévoir la mise en place d'autres outils.

Ainsi, le pacte de gouvernance pourrait être susceptible de :

- déterminer les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les dispositions de l'article L.5211-57 du CGCT qui imposent de recueillir l'avis du conseil municipal d'une commune membre, seule concernée par les effets d'une délibération de l'EPCI à fiscalité propre, préalablement à son adoption ;
- préciser les conditions dans lesquelles le bureau de l'EPCI à fiscalité propre peut proposer de réunir la conférence des maires pour avis sur des sujets d'intérêt communautaire ;
- indiquer les conditions dans lesquelles l'EPCI à fiscalité propre peut, par convention, confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres (CGCT, art. L.5214-16-1, L.5216-7-1 et L.5215-27) ;
- prévoir la création de commissions spécialisées afin d'associer les maires aux décisions prises par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre. L'objectif de ces commissions est de permettre aux maires des communes membres de participer à la préparation de certaines décisions qui seront adoptées par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre ;
- fixer, le cas échéant, les modalités de fonctionnement des commissions thématiques prévues à l'article L.5211-40-1 du CGCT ;
- prévoir la création de conférences territoriales des maires selon des périmètres géographiques et de compétences qu'il lui appartiendra de déterminer. Le législateur ne prévoyant pas de cadre juridique parti-

culier régissant de telles conférences territoriales des maires, celles-ci devront être créées selon l'article L.5211-49-1 du CGCT ;

- indiquer les conditions dans lesquelles le président de l'EPCI à fiscalité propre délègue au maire l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires. Pour ce faire, le pacte fixe les conditions dans lesquelles le maire dispose d'une autorité fonctionnelle sur les services de l'EPCI. Cette autorité fonctionnelle fait l'objet d'une convention de mise à disposition de services conclue sur le fondement de l'article L.5211-4-1 III du CGCT ;

- préciser les orientations en matière de mutualisation de services entre l'EPCI et ses communes membres ;
- contenir une réflexion quant à l'amélioration de la parité au sein de l'EPCI, en particulier au sein des organes de gouvernance et des commissions.

LA CONFÉRENCE DES MAIRES

Le nouvel article L.5211-11-3 du CGCT impose la création d'une conférence des maires, sauf si le bureau de l'EPCI à fiscalité propre comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres.

Une telle conférence des maires comprendra alors, outre le président de l'EPCI à fiscalité propre qui la présidera, l'ensemble des maires des communes membres. Cette instance se réunira, sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du président de l'EPCI ou, dans la limite de quatre réunions par an, à la demande d'un tiers des maires. Le pacte de gouvernance pourra également préciser les conditions dans lesquelles le bureau de l'EPCI peut proposer de réunir la conférence des maires pour avis sur des sujets d'intérêt communautaire.

Les attributions de la conférence des maires seront strictement consultatives. Ses avis devront être transmis ou mis à disposition de manière dématérialisée par l'EPCI à fiscalité propre à l'ensemble des conseillers municipaux de ses communes membres. Ils devront également être consultables en mairie par les conseillers

municipaux à leur demande (CGCT, nouvel article L.5211-40-2). Les modalités de fonctionnement de cette conférence des maires devront être précisées dans le règlement intérieur de l'EPCI à fiscalité propre.

Enfin, la création d'une telle conférence demeure obligatoire pour les métropoles. Elle est désormais régie par les dispositions de l'article L.5211-11-3 du CGCT, l'article L.5217-8 du CGCT étant abrogé. De même, une telle instance devra être créée dans chaque établissement public territorial situé dans le périmètre de la métropole du Grand Paris (CGCT, art. L.5219-2). ●

(1) CE, 10 février 2010, req. n° 327067.

(2) Attention, depuis le 1^{er} mars 2020, tous les EPCI et syndicats mixtes dits « fermés », même ceux ne comprenant aucune commune de 1 000 habitants et plus, sont, pour l'application des dispositions des articles L.2121-8, L.2121-9, L.2121-19 et L.2121-22 et L.2121-27-1 du CGCT, soumis aux règles régissant les communes de 1 000 habitants et plus (CGCT, art. L.5211-2).

À PARAÎTRE

« Les compétences des intercos : ce qui change » ; « Evolution des périmètres des intercos » ; « Comment modifier les PLUI et faire respecter le droit de l'urbanisme » ; « Modification du statut de l'élu local » ; « Simplification de la gestion communale » ; « Les nouveaux pouvoirs de police du maire » ; « Police municipale : ce qui change ».



À NOTER
La conférence des maires comprendra, outre le président de l'EPCI à fiscalité propre qui la présidera, l'ensemble des maires des communes membres.