

Webinaire

Réussir son pacte de gouvernance : construire une relation de confiance entre les communes et leur intercommunalité

Le webinaire débutera dans quelques
instants. Merci de votre patience.



Webinaire

Réussir son pacte de gouvernance : construire une relation de confiance entre les communes et leur intercommunalité

25 juin 2026 - 14h30





Avec la participation de :

Stéphanie Guiraud-Chaumeil, maire d'Albi, présidente de la communauté d'agglomération de l'Albigeois (Tarn), coprésidente de la commission Intercommunalité de l'AMF

Fabian Jordan, maire de Berrwiller, président de Mulhouse Alsace Agglomération (Haut-Rhin), président de l'Association des maires du Haut-Rhin

Valérie Guinaudie, maire de Mombrier, présidente de la communauté de communes Grand Cubzaguais (Gironde)

Maître Simon Rey, avocat-associé au Cabinet Adaltys, spécialisé sur les sujets institutionnels et intercommunaux

Comment construire un pacte de gouvernance utile et accepté par tous ?

Stéphanie GUIRAUD-CHAUMEIL, présidente de la communauté d'agglomération de l'Albigeois

Fabian JORDAN, président de Mulhouse Alsace Agglomération

Valérie GUINAUDIE, présidente de la communauté de communes Grand Cubzaguais

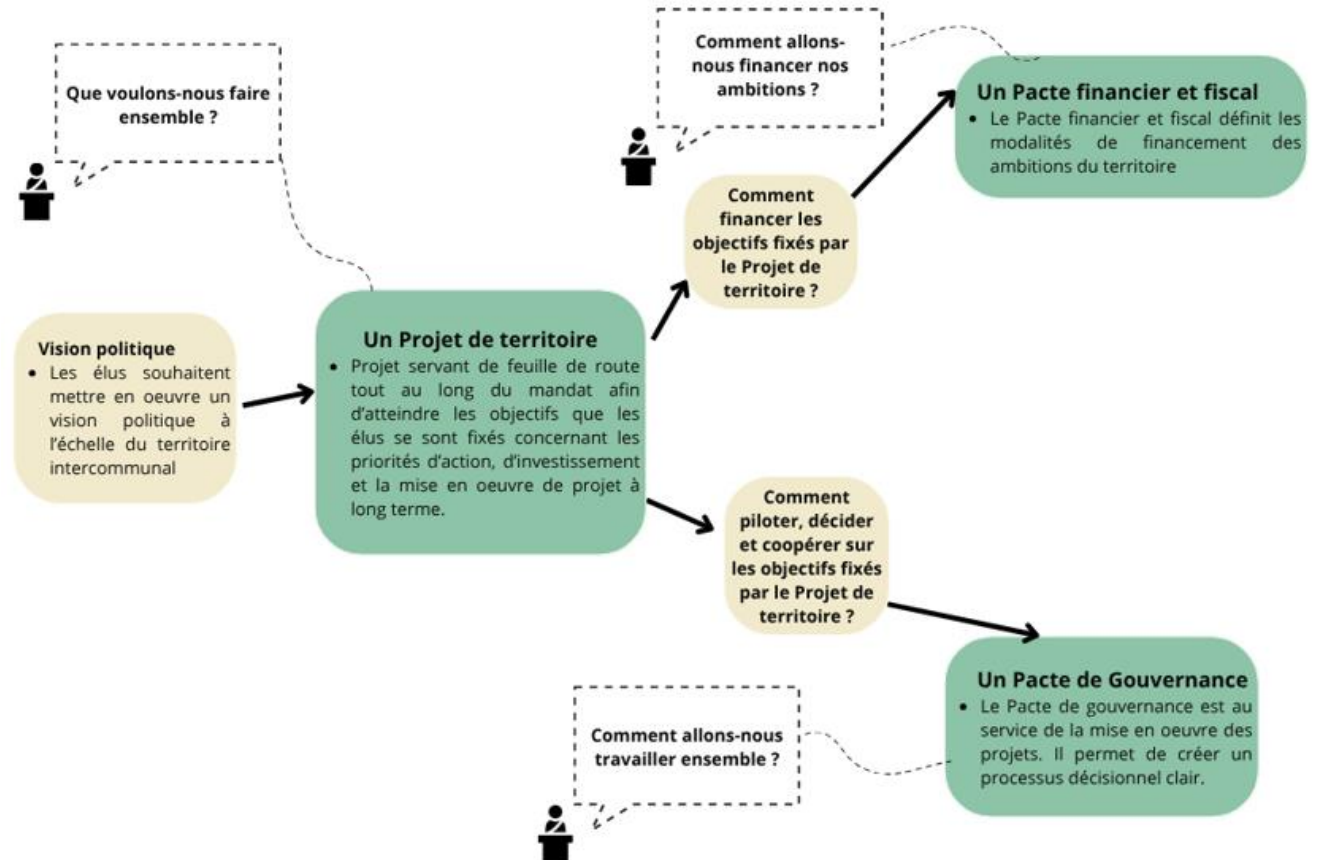


Que peut contenir un pacte de gouvernance ?

Simon REY, avocat associé, cabinet ADALTYS



- ## LA CRÉATION D'UNE POLITIQUE INTERCOMMUNALE



Quel est le contenu d'un pacte de gouvernance ?



- ❖ A l'inverse du règlement intérieur, **aucune disposition légale ou réglementaire n'a imposé de contenu** pour le pacte de gouvernance.
 - ✓ Le législateur évoque 8 items qui peuvent (ou non) être traités, en tout ou partie, dans le cadre du pacte de gouvernance
 - ✓ Le pacte peut :
 - Ne traiter aucun de ces items;
 - N'en traiter que certains ;
 - Tous les traiter ;
 - Les compléter avec d'autres thématiques.
 - ✓ Une très grande liberté est conférée aux auteurs du pacte
 - Seule limite : le pacte ne peut pas prévoir de règles contraires aux lois et règlements.
- ❖ A notre sens, **plusieurs typologies d'outils peuvent être utilisés pour construire** un pacte de gouvernance

Quel est le contenu d'un pacte de gouvernance?



❖ Première typologie d'outils : les outils de gouvernance

- ✓ Le Conseil communautaire et le Bureau
- ✓ **La Conférence des Maires (art. L.5211-11-3 CGCT)**
 - Obligatoire uniquement si tous les maires ne sont pas membres du bureau
 - Rôle uniquement consultatif
 - Le Pacte peut prévoir :
 - Les modalités de fonctionnement et les missions de la conférence des Maires
 - Les modalités de transmission de ses avis aux conseillers municipaux (Art. L.5211-40-2 CGCT), etc...
 - Les conditions dans lesquelles le bureau peut proposer de réunir la conférence des Maires pour avis sur des sujets (Si prévu dans le pacte)
- ✓ **La ou les conférences territoriales des Maires (Art. L.5211-11-2 CGCT)**
 - Le pacte doit décider de leur création et définir leur périmètre géographique (ex: territoires ruraux et urbain/communes de vallée et communes de stations; etc...), ainsi que leurs missions (rôle uniquement consultatif)
 - **Attention: leurs modalités de fonctionnement doivent être prévues dans le règlement intérieur**
 - Elles peuvent être consultées lors de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'EPCI
 - Ex : lors de l'adoption du projet de territoire, de l'élaboration d'un PLUi, etc...

Quel est le contenu d'un pacte de gouvernance ?



✓ **Les Commissions thématiques (art. L.2121-22 et L.5211-40-1 CGCT)**

- Exemple: commission finance, environnement, etc...
- Le pacte peut prévoir leurs modalités de fonctionnement (délais convocation, etc...), leurs rôles, le cas échéant, les modalités de participation des conseillers municipaux (leurs nombres, leur désignation, etc...)
- **Attention, arbitrage à opérer avec le règlement intérieur**
 - NB: le Règlement intérieur peut désormais prévoir que ces commissions thématiques se tiennent en visioconférence (Art. L.2121-22-1 A CGCT)

✓ **La ou les commissions spécialisées associant les Maires (art. L.5211-11-2 CGCT)**

- Si le pacte prévoit leur création, il doit prévoir leur organisation (qui sont ses membres et ses modalités de désignation), leur fonctionnement (délai de convocation, etc...) et leurs missions (avis consultatif sur des thématiques identifiées)
- Par exemple: lors de l'adoption d'un PLUi, il pourrait être envisagé la constitution d'une telle commission réunissant des conseillers communautaires et les maires des communes membres.

Quel est le contenu d'un pacte de gouvernance ?



✓ **La mise en place de comités consultatifs (Art. 5211-49-1 du CGCT)**

- **Attention, ils ne peuvent pas remplacer des commissions thématiques**
- Peut regrouper des conseillers communautaires, des conseillers municipaux non-conseillers communautaires et des citoyens
- Peuvent être consultés sur tout projet d'intérêt communautaire qui ne peut concerner qu'une partie du territoire
- Ex: mise en place sur des thématiques particulières : construction d'une médiathèque communautaire ou sur des zones géographiques particulières

✓ **Le conseil de développement (Art.5211-10-1 CGCT)**

- Le pacte peut préciser les conditions et les modalités de consultation du conseil de développement

Quel est le contenu d'un pacte de gouvernance ?



❖ Deuxième typologie d'outils : les mécanismes de mutualisation

✓ Le pacte peut prévoir les orientations en matière de mutualisation

- Le schéma de mutualisation (art. L.5211-39-1 du CGCT) étant désormais facultatif, celui-ci pourrait être intégré au sein du pacte de gouvernance
- Le pacte pourrait ainsi prévoir les mutualisations de services pouvant être envisagées pendant le mandat, en prévoyant par exemple:
 - Des mises à dispositions de services (art. L.5211-4-1 CGCT)
 - Des services communs (Art. L.5211-4-2 CGCT)
 - Des biens partagés (L.5211-4-3 CGCT)
 - Des conventions de gestion entre communes et l'EPCI (Communautés de communes : L.5214-16-1 CGCT, Communauté d'agglomération : L.5216-7-1 CGCT; Communauté urbaine & Métropole: L.5215-27 CGCT)
 - Permet d'intervenir, sous condition, en dehors des compétences statutaires de l'EPCI
 - **Attention: risque de soumission au code de la commande publique sauf à entrer dans un champ d'exemption (ex: coopération entre personnes publiques)**

Quel est le contenu d'un pacte de gouvernance ?



❖ Troisième typologie d'outils : les délégations

- ✓ Le pacte peut prévoir la possibilité pour le Président d'accorder au Maire une délégation de fonction et de signature lui permettant d'engager des dépenses d'entretien courant d'équipements communautaires situés sur la commune
 - Impose de prévoir une enveloppe budgétaire afférente et un mécanisme de suivi
 - Une convention de mise à disposition de service de l'EPCI à la commune peut être conclue (L.5211-4-1 III du CGCT). Cette convention pourra prévoir que le Maire dispose d'une autorité fonctionnelle sur le service ainsi mis à sa disposition
 - Exemple: délégation en matière d'entretien courant d'une salle des fêtes communautaire sur le territoire de la commune.
 - **Attention: une telle délégation n'est possible que si elle est prévue dans le pacte de gouvernance.**

Quel est le contenu d'un pacte de gouvernance ?



❖ Quatrième typologie d'outils : les outils renforçant les échanges entre les communes et l'EPCI

- ✓ Mise en place d'une instance informelle : réunion des DG (communautaire et communaux)
- ✓ Mise en place de rencontre annuelle des conseillers municipaux pour établir un bilan de l'action communautaire
 - Par exemple, sur la base du rapport devant être remis au maire des communes avec le CFU (art. L.5211-39 CGCT)
- ✓ Précision des modalités d'information des conseillers municipaux non-conseillers communautaires (art. L.5211-40-2 CGCT)
- ✓ Précision des conditions de mise en œuvre des dispositions prévoyant que lorsque les effets d'une délibération ne concernent que le territoire d'une commune, la délibération ne peut être prise qu'après avis de la commune. Si avis défavorable de la commune, la délibération ne peut être prise qu'à la majorité des 2/3 (L.5211-57 du CGCT)
- ✓ Etc...

CONSEILS MUNICIPAUX

Participation d'élus des communes membres qui ne siègent pas au conseil communautaire.

Services municipaux

- Mutualisation possible :
- Mise à disposition (L 5211-4-1 CGCT)
 - Services communs (L 5211-4-2 CGCT)
 - Biens partagés (L 5211-4-3 CGCT).

Services de l'intercommunalité

Finances, marchés publics, RH, informatique, juridique, voirie, etc.

Elisent

Participation de l'ensemble des maires du territoire intercommunal.

Maires

Délégation aux maires pour les dépenses d'entretien courant des infrastructures communautaires.

Commissions

- Commissions thématiques (L 5211-40-1 CGCT et L 2121-22 CGCT)
- Commissions spécialisées associant les maires (L 5211-11-2 CGCT)

Comités consultatifs

Un comité consultatif peut être créé sur toute affaire d'intérêt intercommunal relevant de sa compétence sur tout ou partie du territoire communautaire (L 5211-49-1 CGCT)

Organismes extérieurs

Désignations des représentants de l'intercommunalité au sein des Régies, Syndicats mixtes, SEM...

Commissions obligatoires

- Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) L 1413-1 CGCT
- Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) 1609 nonies C du CGI
- Commission d'appel d'offres (CAO) L 1414-2 CGCT

Conférence des maires

Obligation de créer une conférence des maires, si l'ensemble des maires des communes membres ne sont pas représentés dans le Bureau (L 5211-11-3 CGCT).

Conférence(s) territoriale des maires

Possibilité de créer des conférences territoriales des maires (L 5211-11-2 CGCT).

Bureau

Composé du Président, des Vice-présidents et des Conseillers délégués (L 5211-10 CGCT).

Conseil de développement

Obligatoire pour les intercommunalités de plus de 50 000 habitants.

Composé de citoyens représentant les milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques ou associatifs (L 5211-10-1 CGCT).

Préside

Préside

Saisine prévue par le Pacte

Rend des avis

Elit

Elit et le cas échéant, délègue

Peut créer

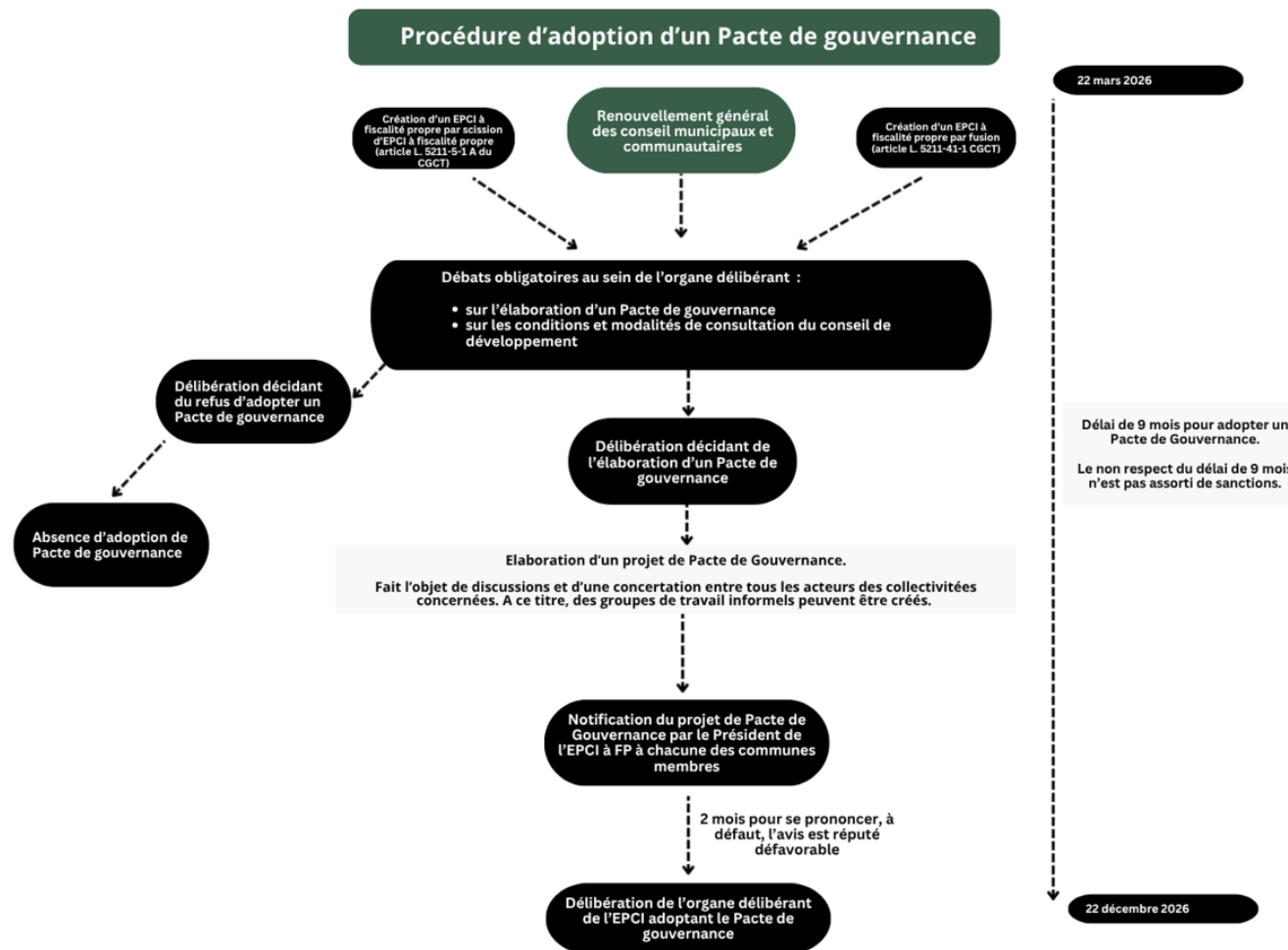
CONSEIL COMMUNAUTAIRE

Désigne les membres

Rend des avis

Le cas échéant désigne les membres

Quel est la procédure d'adoption d'un pacte de gouvernance ?



Quelle est la valeur juridique d'un pacte de gouvernance ?



- ❖ La valeur juridique du Pacte de Gouvernance **n'est définie, ni par les textes, ni par la jurisprudence.**
- ❖ A notre sens, la délibération du conseil communautaire qui approuvera le pacte de gouvernance pourra (selon le contenu du pacte) constituer un acte **pouvant être contesté directement devant le juge administratif** (acte faisant grief) :
 - ✓ S'agissant du droit dit « souple », le Conseil d'Etat a considéré que:
« Les **documents de portée générale émanant d'autorités publiques**, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif **peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables** sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices. »
CE, 12 juin 2020, GISTI, n° 418142
 - ✓ S'agissant du pacte de gouvernance, les services de l'Etat ont précisé que:
« **selon son contenu** et sous réserve de l'appréciation qui sera portée par les juges du fond, le pacte de gouvernance, une fois adopté, **est effectivement susceptible de créer des effets de droit pour les élus.** »
Rep. Min. publiée au JO Sénat du 16 février 2023 page 1151 en réponse à la question n°00526 publiée au JO Sénat du 7 juillet 2022 page 3199
- ❖ En revanche, tous les actes précédant son adoption (délibération sur le principe de l'adoption d'un pacte, délibération des conseils municipaux, etc...) **constituent des actes préparatoires** à cette délibération qui ne peuvent pas être directement contestés devant le juge administratif (TA Orléans, 8 octobre 2024, n°2103150).

Quelle est la valeur juridique d'un pacte de gouvernance ?



- ❖ La valeur juridique du pacte est donc directement proportionnée à la précision rédactionnelle de ses stipulations. Celui-ci peut contenir deux types de stipulations :
 - ✓ **les clauses programmatiques** qui relèvent du droit souple sans force contraignante.
 - Objectifs généraux (amélioration de la mutualisation, investissement des communes dans les débats intercommunaux, déclarations d'intentions...)
 - Les grands principes devant être préservés par l'intercommunalité dans le cadre de sa gouvernance (solidarité entre les communes, respect des volontés municipales, etc.....)
 - ✓ **les clauses normatives et procédurales** (obligations de consultation, règles de fonctionnement des commissions) qui selon leur rédaction (et le caractère contraignant ou substantiel qui leur est conféré) peuvent produire de véritables effets de droit.
 - La méconnaissance de ces clauses **peut constituer un vice de procédure** qui peut induire l'annulation de la décision adoptée en méconnaissance de cette règle, dans la mesure où le vice procédural a eu un impact sur le sens de la décision ou a privé les intéressés d'une garantie.
 - **Exemple:**
 - Si le pacte prévoit la consultation obligatoire d'une commission spécialisée associant des maires précédemment à l'adoption de délibération entrant dans le champ de la commission, le défaut de consultation de la commission entrainera à notre sens l'illégalité de la délibération adoptée.
 - En revanche, si le pacte de gouvernance ne prévoit qu'une consultation facultative de cette commission préalablement à l'adoption d'une délibération, l'absence de sa consultation n'aura pas d'incidences.

Quelle est la valeur juridique d'un pacte de gouvernance ?



- ❖ **De plus, certaines dispositions ne semblent pouvoir être appliquées que si et seulement si elles sont prévues dans le pacte:**
 - ✓ Les délégations de fonction du Président au Maire pour l'engagement de dépenses d'entretien courant sur les infrastructures communautaires
 - ✓ La possibilité pour le bureau de saisir la conférence des Maires
 - ✓ La création, l'organisation, le fonctionnement et les missions de commissions spécialisées associant les Maires
- ❖ **A l'instar du règlement intérieur, le pacte de gouvernance ne forme pas un ensemble indivisible.** Si certaines dispositions sont irrégulières, seules celles-ci seraient annulées en cas de contestation



Avec la participation de :

Stéphanie GUIRAUD-CHAUMEIL, maire d'Albi, présidente de la communauté d'agglomération de l'Albigeois (Tarn), coprésidente de la Commission Intercommunalité de l'AMF

Fabian JORDAN, maire de Berrwiller, président de Mulhouse Alsace Agglomération, président de l'association des maires du Haut-Rhin

Valérie GUINAUDIE, maire de Mombrier, présidente de la communauté de communes Grand Cubzaguais (Gironde)

Maître Simon REY, avocat-associé au Cabinet Adaltys, spécialisé sur les sujets institutionnels et intercommunaux

Webinaire

Réussir son pacte de gouvernance : construire une relation de confiance entre les communes et leur intercommunalité

25 juin 2026 - 14h30

