

ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

Projet de loi
de réforme des collectivités locales
Adoption définitive par le Parlement
Présentation des dispositions intéressant les
communautés

18 novembre 2010



I. Achèvement et rationalisation de la carte de l'intercommunalité

Synthèse des dispositions relatives aux périmètres communautaires

- Achèvement intégral de la carte intercommunale au 1er juin 2013 sauf pour Paris et les trois départements de la première couronne : art. 38,
- Consécration législative des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale avec reconnaissance de leur caractère prescriptif sur certains points : art. 35,
- Cadre de référence national en matière de rationalisation des périmètres : art. 35,
- Date limite d'élaboration des schémas fixée au 31 décembre 2011 : art. 37,
- Amélioration de la composition des CDCI (40% de représentants de communautés au lieu de 20% d'EPCI) : art. 53
- Délai de 3 mois à compter de la promulgation de la loi pour leur renouvellement : art. 55,
- Renforcement du rôle des CDCI (à la majorité des 2/3 de ses membres) : art. 60 et 61,
- Maintien des pouvoirs renforcés du préfet mais sur une période réduite (5 mois) et encadrés par la CDCI : art. 60 et 61,
- Assouplissement de la procédure de fusion de communautés : art. 42,
- Harmonisation des conditions de majorité en cas de création et d'extension de communautés : art. 10 et 11,
- Assouplissement des conditions de création de communautés d'agglomération sous le seuil de 50 000 habitants dans certains cas limitativement énumérés : art. 19,
- Assouplissement des conditions de transformation des SAN en CA ou CC : art. 32,
- Dispositions techniques favorisant la dissolution et la fusion de syndicats : art. 44 à 49 bis,
- Impossibilité de créer de nouveaux pays (gel de l'existant) : art. 51.

→ Fixation d'une date butoir d'achèvement de la carte de l'intercommunalité

La date d'achèvement de la carte de l'intercommunalité est fixée au 1er juin 2013. Pour y parvenir, chaque Commission Départementale de Coopération Intercommunale, dont les membres auront été renouvelés dans les premiers mois de l'année 2011, sera chargée d'adopter un Schéma Départemental de la Coopération Intercommunale (SDCI) prévoyant les modalités concrètes de la couverture intégrale du territoire par les communautés dans chaque département – hormis ceux de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine Saint Denis et du Val de Marne. Ces schémas devront également envisager les modalités de rationalisation des périmètres existants.

Ces SDCI seront élaborés par le représentant de l'Etat en concertation avec les communes et communautés concernées puis adoptés par la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI) au plus tard le 31 décembre 2011.

→ **Les Commissions Départementales de Coopération Intercommunale**

Les CDCI seront recomposées dans les trois mois de la promulgation de la loi. Le collège des représentants de communautés représentera désormais 40% de l'ensemble des membres (à l'identique des maires) et sera clairement distingué de celui des syndicats. Les représentants de communautés seront désignés sur la base d'une liste déposée en préfecture par l'association départementale des maires. Seul le dépôt éventuel de candidatures individuelles ou collectives en plus de la liste élaborée par l'ADM est susceptible de provoquer l'élection. Dans l'hypothèse où la liste de l'ADM ne souffre d'aucune contestation, le préfet en prend acte et la déclare élue. Une fois renouvelée, la CDCI sera donc chargée de « coproduire » le SDCI en partenariat avec le préfet. Elle sera en mesure d'imposer ses propres vues quant aux reconfigurations territoriales envisagées à la majorité des deux tiers de ses membres. Les modifications ainsi apportées par la CDCI au document qui lui sera soumis devront être obligatoirement prises en compte par le préfet, sous réserve de leur conformité aux objectifs de couverture intégrale et de suppression des enclaves et discontinuités.

→ **Les pouvoirs du préfet**

Sur le volet de l'amélioration qualitative des périmètres, les créations, extensions, fusions envisagées par le SDCI devront prendre en compte, dans la mesure du possible, une pluralité de critères prévue par le projet lui-même : seuil critique de 5000 habitants (hors zones de montagne), amélioration de la cohérence spatiale des communautés au regard notamment du périmètre des unités urbaines (INSEE), des bassins de vie et des SCOT, renforcement des solidarités financières, réduction du nombre de syndicats, rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes de développement durable.

Le texte confie aux préfets le soin de mettre en œuvre les préconisations du schéma avant le 31 mai 2013. Pour ce faire, le représentant de l'Etat bénéficiera de pouvoirs dont l'intensité évoluera dans le temps. A compter de l'adoption du schéma et au plus tard à partir du 1er janvier 2012, le préfet doit mettre en œuvre les options retenues par la CDCI (création, extension, fusion...) avec l'accord des collectivités concernées. Cet accord doit être exprimé par 50% des communes représentant 50% de la population totale, avec un pouvoir de blocage de la commune représentant au moins 1/3 de la population totale. Sur cette période, seul l'avis et non l'accord des conseils communautaires sera requis.

En cas d'échec de cette première phase, le préfet disposera sur les cinq premiers mois de l'année 2013 de pouvoirs renforcés lui permettant de passer outre ces délibérations. Il pourra alors créer, étendre ou fusionner des communautés sans leur accord, que ces modifications aient été prévues ou non par le schéma. En contrepartie, ces pouvoirs seront exercés sous le contrôle de la CDCI qui pourra à tout moment amender les projets qui lui sont soumis par le représentant de l'Etat. Dès lors qu'elle se prononcera à la majorité des deux tiers de ses membres, les propositions de la CDCI s'imposeront au préfet qui devra nécessairement les mettre en œuvre.

Enfin, à compter du 1er juin 2013, le préfet disposera de toute latitude pour rattacher les dernières communes isolées aux communautés existantes, après accord du conseil communautaire d'accueil et de la CDCI. En cas d'absence d'accord de la communauté concernée, il pourra néanmoins procéder au rattachement mais uniquement alors après avis de la CDCI qui sera toujours en mesure de lui imposer un autre scénario à la majorité des deux tiers de ses membres.

Le schéma départemental sera révisé tous les 6 ans et les procédures temporaires prévues en 2012 pourront être réactivées selon la même périodicité pour modifier le périmètre ou fusionner des communautés, sur une durée d'un an.

→ **Les changements des conditions de majorité en matière de délimitation de périmètre**

Parallèlement, les règles de droit commun en matière de création de communautés sont assouplies. Le pouvoir de blocage n'est plus réservé qu'à la seule commune représentant plus du quart de la population totale, et cela quelle que soit la catégorie de communauté.

Ainsi, concernant les conditions de majorité en matière de délimitation de périmètre, trois cas sont à distinguer :

- **création et transformation d'une communauté dans les conditions de droit commun** : 2/3 des communes et 50% de la population ou l'inverse, avec accord du conseil municipal de la commune dont la population représente plus du quart de la population totale concernée (art. 10 et 11) : sans changement pour les communautés de communes mais modification pour les communautés d'agglomération en passant de la moitié au quart.
- **fusion de communautés dans les conditions de droit commun** : deux tiers au moins des communes représentant la moitié de la population totale ou l'inverse. Cette majorité devant nécessairement comprendre au moins un tiers des conseils municipaux des communes regroupées dans chacune des communautés candidates à la fusion. Simple avis des conseils communautaires (art. 42).
- **création, extension et fusion de communauté dans le cadre de la rationalisation** de la carte intercommunale (sur l'année 2012 puis pendant un an, tous les six ans) : 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 (art. 60 et 61).

Le texte prévoit enfin qu'en cas de création d'une communauté, les conseils municipaux délibèrent non seulement sur le périmètre mais également sur les statuts de la future entité. Cette disposition n'ayant vocation qu'à combler un vide juridique subsistant jusqu'à présent.

→ **Le nouveau cadre juridique des fusions de communautés**

Le texte modifie substantiellement le cadre juridique des fusions de communautés. La CDCI se voit attribuer un rôle actif. Elle dispose désormais d'un pouvoir d'initiative en la matière et sera automatiquement consultée sur tout projet de fusion (et non plus uniquement dans l'hypothèse où l'initiative aurait été prise par le préfet). Elle pourra également modifier le périmètre de la fusion projetée, à la majorité des deux tiers de ses membres. Dans les conditions de droit commun, l'arrêté de périmètre devra être approuvé par deux tiers au moins des communes représentant la moitié de la population totale ou l'inverse. Cette majorité devant nécessairement comprendre au moins un tiers des conseils municipaux des communes regroupées dans chacune des communautés candidates à la fusion. La délibération des conseils communautaires concernés est remplacée par un simple avis. En 2012, puis tous les six ans sur une période d'un an, la majorité d'approbation de l'arrêté de fusion sera celle du dispositif dérogatoire (50% des communes représentant 50% de la population totale avec droit de veto de la commune représentant au moins 1/3 de la population totale). Le préfet pourra inscrire, dans la liste des collectivités concernées par la fusion, des communes déjà membres d'une autre communauté (actuellement, seules des communes isolées pouvaient être incluses dans cette liste en plus de celles composant les communautés candidates). L'arrêté de périmètre devra être accompagné d'un rapport explicatif ainsi que d'une étude d'impact budgétaire et fiscal.

Dans les trois mois de l'entrée en vigueur de l'arrêté de fusion, l'organe délibérant devra décider du maintien au profit de l'intercommunalité, ou de la restitution aux communes, des compétences transférées à titre optionnel et facultatif aux communautés fusionnées, dans le cas où elles ne seraient pas reprises par le nouvel établissement. En attendant que l'assemblée délibérante se prononce, la nouvelle entité sera tenue d'exercer ces compétences dans les anciens périmètres. Les communautés issues de fusion n'auront donc pour seule obligation que celle de reprendre les anciennes compétences obligatoires, en bénéficiant d'une période de lissage de deux ans afin d'harmoniser les définitions d'intérêt communautaire. Jusqu'à cette la définition, les anciens intérêts communautaires perdurent au sein de chacun des territoires correspondant aux différentes communautés fusionnées. La fusion pourra donner naissance à une nouvelle communauté plus intégrée que chacune de celle inscrites dans l'arrêté préfectoral (fusion-transformation) dès lors qu'elle en satisfait les conditions de création : seuil démographique, exercice de compétences obligatoires et optionnelles.

→ **Les nouvelles conditions de création des communautés d'agglomération**

Le texte assouplit les conditions de création des communautés d'agglomération, dans certains cas limitativement énumérés. Ainsi, en lieu et place du traditionnel seuil démographique de 50000 habitants issu de la loi Chevènement, il est désormais prévu la possibilité de prendre en compte un seuil réduit à 30 000 habitants dès lors que le périmètre envisagé comprend le chef lieu de département. Par ailleurs, il sera possible de prendre en compte la population DGF (et non INSEE) pour le calcul du seuil des 50 000 habitants sous réserve que la population DGF excède d'au moins 20 % ce seuil des 50 000 et augmente de plus de 50 % la population totale. Parallèlement, le texte vise à accélérer et à faciliter la transformation des Syndicats d'Agglomération Nouvelle (SAN) en communautés. Il prévoit que tout SAN peut se transformer en communauté d'agglomération, ou, s'il ne remplit pas les critères de population, en communauté de communes, sans attendre la publication du décret d'achèvement de l'opération d'intérêt national pour lesquels ils ont été créés. La transformation est alors prononcée par arrêté préfectoral après accord de l'organe délibérant du SAN.

→ **Gel de la création des pays et rationalisation de la carte syndicale**

L'article 22 de la loi Voynet est abrogé, supprimant *de facto* le fondement juridique servant à la création administrative de nouveaux pays. Pour autant, les pays déjà existants à la date de promulgation de la loi sont maintenus et il est explicitement prévu que les contrats conclus par les pays antérieurement à cette abrogation seront exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance. Par ailleurs, des dispositions à caractère technique tendent à encourager et simplifier la dissolution des syndicats et leur réintégration au sein des communautés existantes. Les SDCI devront notamment proposer les évolutions en la matière conformes à l'objectif de rationalisation de la carte intercommunale. Le préfet disposera des mêmes pouvoirs à l'égard des syndicats que ceux qui lui sont accordés concernant l'intercommunalité à fiscalité propre, en particulier sur l'année 2012. La procédure de fusion est étendue aux syndicats, les mécanismes de substitution des communautés aux syndicats sont renforcés et les conditions permettant au préfet de prononcer la dissolution d'office des syndicats devenus inactifs sont assouplies.

→ **Calendrier de mise en œuvre des dispositions nouvelles**

Les procédures de création, de transformation et de fusion ayant fait l'objet d'un arrêté de périmètre avant la publication de la loi, restent soumises aux règles actuellement applicables. De même, les projets en cours ayant fait l'objet d'un arrêté de périmètre par le préfet avant la publication de la loi ne seront pas soumis à l'application des nouvelles règles sur la composition des organes délibérants.

II. Compétences et moyens des communautés

Synthèse des dispositions relatives aux compétences et moyens des communautés

- Renforcement des procédures de mutualisation des services : art. 65 et 66,
- Création d'un schéma directeur de mutualisation des services devant être adopté dans chaque communauté en début de mandat : art. 67,
- Possibilité de créer une banque commune de matériels au profit des communes : art. 66,
- Possibilité d'instaurer une DGF Territoriale à l'unanimité des conseils municipaux : art. 70,
- Possibilité d'unifier tout ou partie de la fiscalité ménage (TH, FB ou FNB) à l'unanimité des communes : art. 72,
- Précisions apportées sur la composition de la CLECT : art. 71,
- Transferts des pouvoirs de police spéciale des maires au président de communauté dans des cas limitativement énumérés et sous réserve de l'accord des deux exécutifs : art. 63,
- Encadrement des conditions de participation des élus municipaux aux commissions intercommunales : art. 62.

→ Approfondissement des dispositifs de mutualisation au sein du bloc local

Le cadre juridique des mises à disposition de services issu de la loi du 13 août 2004 est revu afin de prévenir le risque contentieux lié aux impératifs du droit de la concurrence. Si la possibilité de partager des agents par la voie conventionnelle perdure dans les deux sens au sein du bloc local, les conditions financières du remboursement de ces mises à disposition bénéficient d'une large refonte. D'une part, ces flux financiers entre communes et communauté seront désormais encadrés par décret et, d'autre part, il sera possible, en cas de gestion unifiée des services, de les imputer directement sur les attributions de compensation. Ces dispositions ont vocation à renforcer le caractère organique de ces formes d'organisation de services, en les protégeant d'une éventuelle requalification au regard du droit de la commande publique. D'un point de vue statutaire, les agents affectés aux services communs seront mis à disposition de plein droit (et non transférés comme cela était prévu initialement par le projet de loi).

Par ailleurs, la création de services communs bénéficie désormais d'un socle juridique autonome. Ainsi, la mutualisation des services fonctionnels, en dehors de tout transfert de compétence, est désormais explicitement prévue.

Enfin, en systématisant l'élaboration d'un schéma directeur de mutualisation des services, le législateur impose une véritable « clause de rendez vous » aux communes et à leur communauté pour réfléchir de concert à une organisation plus rationnelle de leurs effectifs et de leurs moyens. A chaque début de mandat, les composantes du bloc local seront donc tenues d'élaborer ensemble un document de planification tendant à envisager les différentes hypothèses de partage d'agents entre les deux échelons, et les impacts d'une telle organisation sur les moyens du bloc local. Sans fixer d'obligation de résultat, le texte instaure une obligation de moyen en aménageant un « rendez-vous » annuel sur l'organisation des services entre communes et communauté, au moment du débat d'orientation budgétaire.

→ **Possibilité de mise à disposition de biens acquis par la communauté aux communes membres**

Le texte permet également la constitution de banques communes de matériel au sein du bloc local afin de pallier les rigidités des principes de spécialité et d'exclusivité. Concrètement, une communauté pourra acquérir des biens afin de les mettre à disposition de ses communes membres pour exercer leurs compétences, dans le cadre d'un règlement de mise à disposition.

→ **Renforcement des solidarités financières et fiscales**

Il sera désormais possible, d'une part, de territorialiser au niveau intercommunal la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et, d'autre part, d'unifier tout ou partie de la fiscalité directe (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et non bâti) sur le modèle de l'ancienne taxe professionnelle unique. Dans les deux cas, ces options ne pourront être choisies qu'à l'unanimité des conseils municipaux (avec accord du conseil communautaire). Les conditions de reversement de la DGF aux communes membres sont inspirées du dispositif existant actuellement pour la dotation de la solidarité communautaire.

Par ailleurs, il appartient désormais au conseil communautaire de déterminer, à la majorité simple, la composition de la Commission Locale d'Evaluation des Transferts de Charges (CLETC).

→ **Transfert des pouvoirs de police spéciale du maire au président de communauté**

Les transferts de compétences en matière de déchets, assainissement, aires d'accueil des gens du voyage des communes à la communauté entraîneront automatiquement l'octroi au président des pouvoirs de police spéciale détenus par les maires dans le champ d'action correspondant. En matière de voirie, le transfert des pouvoirs de police spéciale du stationnement et de la circulation ne sera pas automatique mais simplement facultatif.

Ainsi, le président sera-t'il en mesure d'exercer pleinement la compétence qui lui sera dévolue. Toutefois, chacun des maires demeurera libre de s'opposer à un tel transfert sur le territoire de sa commune dans les six premiers mois du mandat ; dans le même délai, si un ou plusieurs maires des communes concernées se sont opposés au transfert, le président de communauté pourra refuser, dans chacun des domaines visés, que ces pouvoirs lui soient transférés de plein droit. Dans ce cas, le transfert des pouvoirs de police spéciale n'aura pas lieu. Pour la fin du mandat en cours, les maires devront se prononcer dans l'année qui suivra la promulgation de la loi.

Par ailleurs, la compétence du président de communauté pour autoriser le déversement des eaux usées non domestique au point de collecte est désormais explicitement prévue.

→ **Possibilité de conclure des conventions de prestations de services entre communautés**

Le texte prévoit la possibilité de conclure des conventions de prestation de services entre communauté (à l'instar du dispositif retenus pour les relations entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes). Il est explicitement prévu que lorsque ces conventions portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne ou sur d'autres tâches d'intérêt public et ont, soit pour objet d'assurer l'exercice commun d'une compétence reconnue par la loi ou transférée aux collectivités, soit pour objet d'assurer la mise en commun de services fonctionnels, elles ne sont pas soumises aux règles prévues par le code des marchés publics.

III. Gouvernance du bloc communes - communauté

Synthèse des dispositions relatives à la gouvernance du bloc local

- Instauration du scrutin fléché pour la désignation des conseillers communautaires dans les communautés de communes, d'agglomération, urbaines et les métropoles lors des prochains renouvellements généraux des conseils municipaux : art. 8,
- Nouvelles règles de répartition des sièges entre communes membres (plafonnement du nombre d'élus, possibilité d'accord local encadré, représentation proportionnelle à la plus forte moyenne en cas d'absence d'accord) : art. 9,
- Limitation de la taille de l'exécutif à 20% de l'effectif total du conseil communautaire dans la limite de 15 vice-présidents : art. 9,
- Renforcement du régime d'incompatibilité entre un mandat municipal d'une commune membre et l'occupation de fonctions de directeur de cabinet ou de directeur des services de la communauté à compter de 2014 : art. 8,
- Maintien de la composition des assemblées communautaires et des bureaux des communautés existantes jusqu'au prochain renouvellement de 2014 (sauf hypothèses d'extension, transformation et fusion après promulgation de la loi) : art. 83.

→ Election des conseillers communautaires au suffrage universel direct

Le projet de loi entérine le principe de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires par la voie d'un scrutin jumelé à partir des listes municipales. Les modalités concrètes de mise en œuvre de ce nouveau mode de scrutin – et en particulier la question de l'abaissement du seuil de mise en œuvre du scrutin de liste - seront discutées dans le cadre d'un projet de loi ultérieur (n°61). Seuls les Syndicats d'Agglomération Nouvelle ne seront pas soumis à ce nouveau mode de scrutin, ayant vocation à se transformer à court terme en communautés d'agglomération ou de communes.

Dans les communautés de communes et d'agglomération, les communes dotées d'un seul siège devront obligatoirement désigner un suppléant, de sexe opposé au titulaire.

Le régime des incompatibilités au niveau intercommunal est renforcé avec la prohibition du cumul d'un poste de directeur général des services, directeur général adjoint, directeur de services, directeur de cabinet, chef de cabinet d'une communauté avec un mandat électif, quel qu'il soit, au sein d'une commune membre.

Enfin, les communes associées créées en application de la loi Marcellin seront représentées par un délégué de plein droit dès lors qu'elles représentent plus de la moitié de la population de la commune issue de la fusion et que cette dernière dispose de plus d'un siège au sein du conseil communautaire.

→ Limitation du nombre de vice-présidents

La taille de l'exécutif est désormais limitée : le nombre de vice-présidents ne pourra dépasser 20 % de l'effectif total du conseil ni 15 vice-présidents au maximum. Si l'application de la règle des 20% conduit à un résultat inférieur à 4, il pourra néanmoins être désigné un minimum de 4 vice-présidents.

→ Nouvelle méthode de répartition des sièges

Parallèlement, le texte instaure de nouveaux principes en matière de répartition des sièges entre communes membres au sein du conseil communautaire. Le projet de loi permet la conclusion d'un accord local « en tenant compte de la population » pour procéder à la répartition des sièges, dans les communautés de communes et d'agglomération. En toute hypothèse, cette formulation ne semble aujourd'hui interdire que la stricte représentation égalitaire des communes membres au sein du conseil communautaire (sous réserve de sa validation par le conseil constitutionnel). En revanche, le nombre de sièges pouvant être répartis dans le cadre de cet accord est plafonné sur la base du tableau visé à l'article 9 (voir ci-dessous).

Afin de connaître le nombre de sièges total pouvant être réparti entre les communes membres, il convient de simuler l'hypothèse d'une absence d'accord. Ainsi, les sièges prévus au tableau doivent donc être virtuellement répartis entre les communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Les communes n'ayant pas bénéficié de sièges distribués à la proportionnelle (c'est à dire celles qui se situent sous le quotient d'éligibilité) se voient automatiquement attribuées un siège de droit. La somme de ces deux catégories de sièges (sièges proportionnels + sièges de droit) pourra être alors augmentée de 10% du total. Ce résultat correspondra alors au nombre maximum de sièges pouvant être librement répartis entre les communes à la majorité statutaire, sans droit de veto de la ville centre.

Tableau de l'article 9 :

Population municipale de la communauté	Nombre de sièges
De moins de 3 500 habitants	16
De 3 500 à 4 999 habitants	18
De 5 000 à 9 999 habitants	22
De 10 000 à 19 999 habitants	26
De 20 000 à 29 999 habitants	30
De 30 000 à 39 999 habitants	34
De 40 000 à 49 999 habitants	38
De 50 000 à 74 999 habitants	40
De 75 000 à 99 999 habitants	42
De 100 000 à 149 999 habitants	48
De 150 000 à 199 999 habitants	56
De 200 000 à 249 999 habitants	64
De 250 000 à 349 999 habitants	72
De 350 000 à 499 999 habitants	80
De 500 000 à 699 999 habitants	90
De 700 000 à 1 000 000 habitants	100
Plus de 1 000 000 habitants	130

Cet accord devra respecter les deux principes historiques de l'intercommunalité : chaque commune dispose d'au moins un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Il devra être obtenu par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale (sans droit de veto de la ville centre).

En cas d'absence d'accord entre les communes, les sièges visés à au tableau de l'article 9 seront répartis selon la méthode de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, là encore dans le respect des deux principes fondateurs de l'intercommunalité évoqués précédemment. Si, en raison de la garantie accordée à chaque commune d'être représentée au sein du conseil communautaire, le nombre de sièges répartis de manière forfaitaire s'avère supérieur à 30% du nombre de sièges prévus par le tableau, un nombre supplémentaire de 10% de sièges sera obligatoirement réparti à la proportionnelle. Dans l'hypothèse inverse, la possibilité de répartir 10% de sièges supplémentaires sur accord demeurera. Elle pourra s'opérer selon une méthode librement déterminée par les intéressés.

En ce qui concerne les communautés urbaines et les métropoles, la prise en compte du tableau s'appliquera d'entrée. L'accord local à la majorité qualifiée ne pourra porter que sur le seul volant supplémentaire de 10% des sièges. Autre dérogation au principe général : l'accord permettra de déroger à la règle de plafonnement à 50% des sièges pouvant revenir à une seule commune. Cette dérogation tient compte des spécificités historiques des communautés urbaines, dans lesquelles les communes principales détiennent parfois plus de la moitié des sièges.

→ **Calendrier de mise en œuvre des dispositions nouvelles**

Les délibérations concernant la répartition des sièges devront intervenir avant le 30 juin 2013. Le préfet constatera la répartition ainsi décidée par arrêté avant le 30 septembre.

Les conseils communautaires et les bureaux des communautés créées avant la loi et dont le périmètre resterait inchangé d'ici la fin du mandat demeureront dans leur composition actuelle jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux de mars 2014.

En revanche, les communautés créées, fusionnées mais également simplement étendues après la promulgation de la loi devront revoir la taille et la composition de leur assemblées délibérantes à l'aune des nouveaux principes issus du texte.

Entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, et donc d'ici 2014, en cas de création ou d'extension de périmètre, les nouveaux délégués représentant les communes soumises au scrutin de liste seront élus par le conseil municipal au scrutin de liste à un tour. Dans les autres communes ou lorsqu'un seul délégué devra être désigné, l'élection au sein du conseil municipal se déroulera à scrutin secret et à la majorité absolue.

IV. Nouvelles formes de coopération

Synthèse des dispositions relatives aux nouvelles formes de coopération

- Création de métropoles à compter de 500 000 habitants : Compétences obligatoires en provenance des communes (modèle CU), appel de compétence possible en direction de régions et départements, possibilité de délégation de gestion de grandes infrastructures de l'Etat dans les métropoles ; définition de l'intérêt métropolitain à la majorité qualifiée du conseil : art. 12,
- Diminution du seuil de création des communautés urbaines à 450 000 habitants : art. 18
- Création de pôles métropolitains avec possibilité de structures transfrontalières: art. 20,
- Création de commune nouvelle (délibérations concordantes de l'ensemble des communes concernées ou nécessité d'obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés par les électeurs inscrits dans chacune des communes visées avec un seuil minimal de participation fixé à 50%) : art. 21

→ **Métropoles**

La métropole est une nouvelle forme d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le seuil de création est fixé à 500 000 habitants. Le seuil de création des communautés urbaines a été abaissé à 450000 habitants.

Les compétences allouées de droit aux métropoles par les communes resteront peu ou prou celles des communautés urbaines et, pour un certain nombre d'entre elles (équipements culturels et sportifs), seront soumises à la définition préalable d'un « intérêt métropolitain ». Les transferts de compétences en provenance des départements et régions, selon le cas, seront pour l'essentiel soumis à l'accord préalable de ces derniers, donc aucunement garantis. Il en va ainsi de la construction et l'aménagement des collèges, de l'action sociale, du développement économique, du tourisme, de la culture et des équipements sportifs des départements ainsi que des lycées et du développement économique de la région. Seuls la voirie départementale, les zones d'activité, les actions de promotion à l'étranger, les actions économiques et les transports scolaires seront de plein droit transférés à la métropole par le département et/ou la région. Enfin, l'État peut transférer aux métropoles qui en font la demande la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures. Ces transferts sont alors effectués à titre gratuit.

Sur le plan financier et fiscal, la métropole est soumise au droit commun, sans aucune différence avec ce que le projet de loi autorise pour les autres catégories de communautés. Les dispositifs d'unification du foncier bâti et l'instauration d'une DGF globalisée étant en effet subordonnés au vote unanime de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres de la métropole. Ce choix contribue de fait à supprimer les dernières spécificités institutionnelles fortes que présentait le statut de métropole par rapport au statut de communauté urbaine.

→ **Pôle métropolitain**

Le pôle métropolitain est un établissement public constitué par accord entre communautés formant un ensemble de plus de 300 000 habitants dont l'une d'entre elles compte plus de 150 000 habitants.

Les compétences dévolues au pôle concernent :

- le développement économique,
- la promotion de l'innovation, de la recherche, de l'université et de la culture,
- l'aménagement de l'espace par la coordination des SCOT,
- le développement des infrastructures et des services de transport au sens de la LOTI.

Son mode de fonctionnement est similaire à celui des syndicats mixtes. Par ailleurs, sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, un pôle métropolitain pourra être composé d'une communauté ne comptant que 50 000 habitants (et non 150 000) dès lors qu'elle est limitrophe d'un Etat voisin. Les futurs pôles pourront également adhérer à un district européen.

→ **Commune nouvelle**

Le projet de loi instaure un nouveau dispositif de fusion de communes. La création des communes nouvelles repose sur une démarche engagée, soit par tous les conseils municipaux de communes contiguës, soit par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'une même communauté représentant plus des deux tiers de la population de celui-ci, soit enfin par le conseil communautaire en vue de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de la communauté concernée.

Quelle que soit l'autorité de laquelle émane l'initiative, la création de la commune nouvelle suppose des délibérations concordantes de l'ensemble des conseils municipaux des communes concernées. A défaut, la population est appelée à se prononcer. La création ne peut alors aboutir que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et que le projet recueille la majorité absolue des suffrages exprimés dans chacune des communes concernées, correspondant au moins au quart des électeurs inscrits.

V. Dispositions diverses intéressant l'intercommunalité

Synthèse des dispositions diverses intéressant les communautés

- Dispositions relatives à la qualification juridique des communautés et syndicats : art. 30,
- Suppression de la catégorie des Communautés d'agglomération Nouvelle (CAN) : art. 31,
- Assouplissement du régime des délégations de signature dans les communautés : art. 33,
- Présentation de l'utilisation des crédits communautaires utilisés commune par commune dans le rapport annuel d'activité : art. 34,
- Nouvelle composition du CFL (suppression de la représentation des syndicats de communes, ajout d'un siège supplémentaire pour les CC à fiscalité économique unique) : art. 79,
- Ouverture des conférences des exécutifs locaux aux présidents de communautés de communes : art. 17,
- Sécurisation des conditions patrimoniales et financières des transferts de zones d'activité économique (pour le passé et l'avenir) : art. 89 et 90.

→ **Qualification des communautés**

Le texte ambitionne de clarifier la législation actuelle en proposant une définition plus précise des contours de la notion d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et de groupement de collectivités territoriales. A cette fin, il complète le code général des collectivités territoriales en déclinant les structures de regroupement en deux grandes catégories que sont désormais les groupements de collectivités territoriales et les EPCI. Ainsi, forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les EPCI et les syndicats mixtes fermés ainsi que ceux associant exclusivement des communes, des départements et des régions, les pôles métropolitains, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales. La catégorie des établissements publics de coopération intercommunale étant, quant à elle, constituée par les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles. Le projet de loi supprime concomitamment la catégorie juridique des communautés d'agglomération nouvelles (CAN), toujours en vigueur dans le droit positif, mais n'ayant jusqu'à présent jamais fait l'objet de mise en œuvre en pratique.

→ **Nouvelle composition du Comité des Finances Locales (CFL) et des conférences des exécutifs**

La composition du CFL est revue afin de mieux prendre en compte la montée en puissance de l'intercommunalité « communautaire ». Désormais, seuls siégeront au CFL les présidents de communautés (et non plus ceux des syndicats de communes) à raison de : 1 siège pour les communautés urbaines et les métropoles, 2 sièges pour les communautés de communes dites à CETU, 2 sièges pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, 2 sièges pour les communautés d'agglomération et les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). Par ailleurs, la Conférence des exécutifs, instance de concertation entre région et départements actuellement composée du président du conseil régional, des présidents de conseils généraux, des présidents de communautés urbaines et d'agglomération, comprendra désormais, en sus, un représentant de communautés de communes par département.

→ **Sécurisation des transferts de compétence « ZAE »**

Le texte sécurise pour l'avenir les conditions financières et patrimoniales des transferts de zones d'activité économique entre communes et communauté. On se souvient en effet que la faiblesse du cadre légal issu de la loi Chevènement sur ce point avait conduit à une importante jurisprudence du Conseil d'Etat dite « District de Montpellier » en 2002. Le texte procède en outre à la validation rétroactive des statuts de communautés d'agglomération créées à cette époque et susceptibles de tomber sous le joug de la jurisprudence « Montpellier ».

→ **Assouplissement du régime des délégations de signature dans les communautés**

Le texte étend la délégation de signature accordée au Directeur Général des Services et au Directeur Général Adjoint aux champs couverts par la délégation confiée au président par le conseil.

→ **Participation et information des conseillers municipaux**

Lorsqu'une communauté formera une commission, son conseil pourra prévoir les modalités de participation des conseillers municipaux des communes membres à cette instance. Par ailleurs, le rapport annuel d'activité communautaire devra mentionner l'utilisation des crédits engagés par la communauté dans chacune des communes membres.

VI. Répartition des compétences et limitation des financements croisés

Synthèse des dispositions relatives à la répartition des compétences et aux financements croisés

- Nouvelle classification des compétences (exclusives, partagées ou isolées) et suppression formelle de la clause de compétence générale des départements et régions à compter du 1^{er} janvier 2015 (maintien au seul bloc local) : art. 73,
- Clause de revoyure prévue dans un délai de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2015 : art. 73,
- Possibilité d'élaborer un schéma de mutualisation des services entre régions et départements : art. 75,
- Seuil minimal de participation des maîtres d'ouvrage à une opération d'investissement fixé à 20% du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet, quelle que soit la taille de la collectivité concernée, hors projets ANRU et monuments classés, à compter du 1^{er} janvier 2012 (dérogations spéciales en cas de réparation des dégâts causés par des calamités publiques : art. 76,
- Prohibition de tout cumul de subvention en provenance de deux collectivités pour un même projet à compter du 1^{er} janvier 2015 en cas d'absence de schéma de mutualisation entre région et départements : art. 77.

→ **Nouvelle répartition des compétences**

Les compétences attribuées par la loi à une catégorie de collectivités le sont désormais, par principe, à titre exclusif (prohibant ainsi l'intervention conjointe de collectivités appartenant à différentes catégories dans un même domaine). D'un point de vue formel, seule la commune continue de bénéficier de la « clause générale de compétence », qu'elle partagera de fait avec sa communauté.

A titre exceptionnel, la loi indique que certaines compétences sont, par nature, partagées entre plusieurs catégories de collectivités. Il en est ainsi de la culture, du sport et du tourisme. Enfin, départements et régions pourront, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt départemental et/ ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique.

Par ailleurs, la délégation conventionnelle de compétences entre les différentes catégories de collectivités fait désormais l'objet d'une disposition à part entière au sein du CGCT.

Ce dispositif nouveau entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2015. Dans les trois ans qui suivront cette date, le texte prévoit une clause de revoyure. Ainsi, avant la fin de la troisième année d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, un comité composé de représentants du Parlement, des collectivités territoriales et des administrations compétentes de l'État et présidé par un représentant élu des collectivités procédera à l'évaluation de la mise en œuvre de ce dispositif et proposera les mesures d'adaptation qu'il jugera nécessaires.

Le texte prévoit également la possibilité pour une région et les départements qui en font partie d'élaborer conjointement un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services. Le document devra prévoir notamment les délégations de compétence entre les différentes entités, les interventions financières respectives de chacune des collectivités, les conditions d'organisation et de mutualisation des services.

→ **Limitation des cofinancements**

Dès le 1^{er} janvier 2012, la participation minimale du maître d'ouvrage à une opération d'investissement devra être de 20% du montant total des financements apportés au projet, sauf pour les dossiers de renouvellement urbain et de rénovation des monuments classés. Cette règle du « ticket minimal » de 20% s'appliquera quelle que soit la taille démographique de la collectivité ou du groupement concerné (cet apport a été introduit en commission mixte paritaire). Une exception est également prévue pour les dépenses engagées en vue de la réparation des dégâts causés par des calamités naturelles. Ces restrictions au cofinancement ne seront pas applicables lorsqu'il s'agit pour les collectivités de financer des opérations figurant dans les contrats de projet et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses établissements publics.

A compter du 1^{er} janvier 2015, à défaut d'adoption d'un schéma régional de mutualisation, le cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement en provenance de la région et du département pour un même projet est interdit par principe. Il est autorisé à titre dérogatoire pour les communes de moins de 3500 habitants et les communautés de moins de 50 000 habitants. A titre d'exception également, le cumul est permis en ce qui concerne les subventions de fonctionnement versées en matière de culture, sport et tourisme, quels que soit la catégorie et le poids démographique de la collectivité concernée. Par ailleurs, le conditionnement du versement des aides par une collectivité à l'appartenance à une structure déterminée (syndicat mixte, association ou EPCI) est prohibé.

VII. Relations avec les autres échelons territoriaux

Synthèse des dispositions concernant les autres échelons territoriaux

- Création du conseiller territorial élu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, à compter de mars 2014 : art. 1^{er},
- Seuil de maintien au second tour fixé à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits pour l'élection du conseiller territorial : art. 2,
- Procédures prévues de regroupement entre départements et entre régions, et entre départements et région : art. 26 à 29 bis.

→ La création du conseiller territorial

A compter de mars 2014, le projet de loi prévoit que 3 500 conseillers territoriaux, siégeant à la fois au sein du conseil général et du conseil régional, succéderont aux 6 000 conseillers généraux et régionaux actuels. Ils seront élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Le seuil de maintien au second tour est fixé à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits. Le texte s'accompagne en annexe d'un tableau du nombre de conseillers territoriaux par département et région (nombre minimum de 15 par département). La commission mixte paritaire a renforcé les pénalités appliquées aux partis en cas de non respect de la parité.

→ Regroupement de départements et régions

Le projet de loi facilite des regroupements entre régions ou entre départements, voire entre régions et départements au sein d'une collectivité unique. Ces procédures ne peuvent être déclenchées qu'à l'initiative exclusive d'une ou plusieurs des collectivités intéressées. Par ailleurs, le « couple département – région » pourra se doter de services communs et conclure des conventions pour assurer des missions en commun. Ces conventions ne devraient pas être soumises au droit commun de la concurrence dans la mesure où elle respecte les critères jurisprudentiels définis par la cour de justice de l'Union européenne en matière de commande publique.