



N° 3908

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 novembre 2011.

PROPOSITION DE LOI

*visant à assouplir les règles relatives
à la refonte de la **carte intercommunale**,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Jacques PÉLISSARD,

député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales visait à proposer une réponse à l'empilement des structures administratives territoriales. Elle avait pour objectif de rendre plus lisible l'action locale en distinguant deux binômes, conseil général et conseil régional d'une part, commune et intercommunalité d'autre part.

D'autres fondements constituaient les ressorts de cette réforme : le développement de l'intercommunalité, l'émergence du fait urbain et périurbain, la compétition entre les agglomérations au niveau européen et international, la demande citoyenne d'une plus grande lisibilité des politiques publiques,...

Par ailleurs, le contexte international de crise invite chaque État à procéder à une analyse de ses politiques publiques et à redéfinir le périmètre de ses dépenses.

De nombreuses dispositions de cette loi concernant le bloc local (communes et intercommunalités) faisaient consensus : maintien de la clause générale de compétences pour les communes, connexion du scrutin municipal et intercommunal, finalisation de la carte intercommunale (obligation pour chaque commune d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre).

L'action de l'Association des Maires de France a été déterminante lors des débats parlementaires pour assouplir de nombreux dispositifs et préserver l'équilibre institutionnel du bloc local.

Toutefois, la mise en œuvre concrète de la loi s'agissant des schémas départementaux de coopération intercommunale a fait émerger des difficultés d'application que le législateur doit entendre.

Ces difficultés résultent pour partie de la date butoir du 31 décembre 2011 retenue par le Gouvernement dans son projet de loi pour la rationalisation de la carte.

Les dispositions de la présente proposition de loi sont notamment issues de constats et de préconisations relevés lors de nombreuses réunions de présidents de communauté et de maires au sein l'Association des Maires de France.

Il ressort notamment de ces travaux les éléments suivants :

- Une plus grande concertation entre les élus et les préfets est nécessaire pour réussir l'élaboration des cartes intercommunales, qui doit se concrétiser par le report de la date limite d'arrêté des schémas départementaux de coopération intercommunale au 15 mars 2012.

- Les schémas qui seront arrêtés ne doivent contenir que les propositions prêtes à émerger et qui font l'objet d'un consensus.

- La clause de revoyure s'agissant de la refonte de la carte intercommunale doit être avancée à fin 2015 (et non se réaliser en 2017) afin de donner le temps aux élus de finaliser les projets qui ne peuvent être actés aujourd'hui tout en assurant pour l'avenir une certaine stabilité.

- Il est indispensable de différer l'application des règles nouvelles de composition du conseil communautaire et du bureau à la date du prochain renouvellement général des conseils municipaux, afin de ne pas ralentir les projets en cours.

- Pour éviter le retour non souhaité ou impossible de certaines compétences aux communes, la création de syndicats intercommunaux apparaît nécessaire à l'intérieur de communautés qui fusionneraient et qui ne seraient pas en mesure de reprendre ces compétences. C'est vrai notamment dans le domaine scolaire et social.

Présentation des articles :

Cette proposition de loi comporte cinq articles permettant d'assouplir le cadre législatif de la refonte de la carte intercommunale.

L'article 1^{er} reporte la date limite d'arrêté des schémas départementaux de coopération intercommunale au 15 mars 2012. Cette disposition vise à la fois à laisser plus de temps pour la concertation entre les préfets et les élus, et à maintenir le pouvoir d'amendement des CDCI.

Ce délai doit être mis à profit pour aboutir à des propositions consensuelles tout en ne bloquant pas les projets prêts à démarrer. Seule, en effet, une modification législative peut permettre d'atteindre un objectif souhaité par l'ensemble des élus : un report raisonnable de la date d'arrêté des schémas qui conserve aux élus la possibilité d'amender les propositions des préfets.

La date du 15 mars 2012 paraît, à cet égard, une date limite, car elle n'interfère pas avec la période de réserve des préfets liée aux élections présidentielles et législatives.

L'article 2 vise à mieux prendre en compte l'objectif de rationalisation de la carte des EPCI à fiscalité propre à court et à moyen termes. Il propose d'avancer la période de révision du schéma départemental de coopération intercommunale l'année qui suit celle des élections municipales, et non en 2018 comme cela est envisagé dans la loi.

Cette clause de revoyure doit permettre de distinguer au sein des schémas départementaux en cours d'élaboration, les projets de rationalisation (création, fusion, extension, transformation) qui peuvent être réalisés très vite de ceux qui nécessitent une évaluation des conséquences en termes de compétences, d'organisation des services publics et en matière financière. C'est-à-dire les projets de territoires qui ne peuvent prendre réellement forme qu'après les élections municipales (et qui figureront dans les schémas sous forme de préconisation).

En conséquence, il est proposé de permettre au préfet d'enclencher la procédure de mise en œuvre du schéma pendant l'année qui suit celle de la révision du schéma.

En revanche, une fois cette procédure de revoyure mise en œuvre, il apparaît nécessaire de stabiliser les périmètres de façon plus définitive. C'est pourquoi, il est proposé que toutes évolutions de périmètre se fassent ensuite dans le cadre des dispositions de droit commun.

L'article 3 vise à résoudre la question de la restitution de certaines compétences intercommunales aux communes en cas de fusion, d'extension ou de création de communauté.

L'exemple le plus significatif est celui de la compétence « équipements et fonctionnement des écoles » qui ne peut pas toujours être gérée à l'échelle d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine ni être restituée aux communes membres. D'autres exemples existent en matière d'actions sociales tels les CIAS, la gestion des crèches ou de services de maintien des personnes âgées à domicile...

Aussi et sans revenir sur le principe de diminution du nombre des syndicats (prévu par la loi ou figurant dans les schémas), il pourrait être envisagé de permettre aux préfets d'y déroger en les autorisant à créer des syndicats lorsque cela est rendu nécessaire pour la gestion de compétences intercommunales dans ces domaines exclusivement.

L'article 4 reporte l'application des nouvelles règles de fixation du nombre et de la répartition des délégués au sein de l'assemblée des EPCI à

fiscalité propre au prochain renouvellement général des conseils municipaux. Cette disposition concerne les EPCI à fiscalité propre qui seraient étendus, fusionnés ou transformés, avec ou sans extension de périmètre, avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux.

En effet, la perspective d'une recombinaison de l'assemblée communautaire et du bureau, deux ans avant l'échéance du mandat des délégués intercommunaux, ne doit pas ralentir les procédures de rationalisation, notamment celles de fusion, de transformation ou transformation-extension de communauté.

C'est pourquoi, il apparaît indispensable de différer l'application des nouvelles règles de composition du conseil communautaire et du bureau à la date du prochain renouvellement général des conseils municipaux, afin de ne déstabiliser les équilibres politiques existants.

En outre, le principe de continuité prévu à l'article L. 5111-3 et qui prévaut lors d'une procédure de fusion ou d'une transformation-extension s'oppose à ce que lui soient appliquées les règles relatives à la création d'une nouvelle personne morale. Ainsi lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre se transforme en un autre établissement public de coopération à fiscalité propre, cette transformation n'entraîne pas l'application des règles relatives à la création d'une nouvelle personne morale.

L'article 5 constate qu'un certain nombre d'îles constituées d'une seule commune peuvent difficilement être rattachées à une communauté continentale.

C'est notamment le cas de l'île d'Yeu pour laquelle le préfet de Vendée propose de ne pas la rattacher à une communauté, mais c'est aussi le cas d'autres îles comme Sein ou Ouessant...

Cet amendement vise donc à permettre au préfet de pouvoir déroger, pour ces communes, à la procédure de rattachement obligatoire à une communauté (au 1^{er} juin 2013) et de traiter leur cas spécifique dans les schémas départementaux de coopération intercommunale, en échappant à l'obligation de couverture intégrale du territoire.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

À la fin de l'article 37 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la date : « 31 décembre 2011 » est remplacée par la date : « 15 mars 2012 ».

Article 2

- ① I. – Après le mot : « procédure », la fin du dernier alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigée : « pendant l'année qui suit celle du prochain renouvellement général des conseils municipaux. »
- ② II. – À la fin des derniers alinéas du II et du III de l'article 60 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, les mots : « et pendant l'année 2018 » sont supprimés.

Article 3

L'article L. 5111-6 du code général des collectivités territoriales ne s'applique pas à la création de syndicat compétent en matière de création ou de fonctionnement des écoles préélémentaires et élémentaires ou en matière d'action sociale.

Article 4

- ① I. – Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, la composition de l'organe délibérant et du bureau des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre issus d'une procédure de fusion, de transformation ou de transformation-extension par application des articles L. 5211-41-3, L. 5211-41, L. 5241-1 et L. 5241-2 du code général des collectivités territoriales ou des dispositions de l'article 60 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, demeure régie par les dispositions du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction antérieure à celle de l'article 9 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

- ② II. – Au plus tard six mois avant le 31 décembre de l'année précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux, il est procédé aux opérations prévues au VII de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.

Article 5

- ① I. – Au V de l'article L. 5210-1-1 du même code, après le mot : « Val-de-Marne, », sont insérés les mots : « et pour les îles composées d'une seule commune ».
- ② II. – Le II de l'article 38 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales est complétée par les mots : « ni aux îles composées d'une seule commune ».

Article 6

Les charges qui pourraient résulter pour les collectivités territoriales et leurs groupements de l'application la présente loi sont compensées à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et corrélativement, pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

