

# **Loi de réforme territoriale**

**Analyse comparée des textes adoptés  
à l'issue de la première lecture  
par le Sénat et l'Assemblée nationale**

**8 juin 2010**

**Pierre Breteau**

**Maire de Saint-Grégoire**

# Plan du document

<b>1. Rénovation de l'exercice de la démocratie locale</b>	<b>1</b>
Les conseillers territoriaux (art. 1)	1
L'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires (art.2 et 3)	1
La limitation de la taille des exécutifs communautaires.	3
<b>2. L'adaptation des structures à la diversité des territoires</b>	<b>4</b>
Un nouvel EPCI à statut particulier : La Métropole (art.5 et 6)	4
Une « nouvelle forme de coopération » : Le pôle métropolitain (art. 7)	7
Les communes nouvelles (art. 8, 9, 10 et 11)	8
La modification des seuils pour la création d'une communauté d'agglomération (art. 6 ter)	9
Le regroupement des Départements (art.12)	10
Le changement de région de rattachement d'un Département (art. 12 bis nouveau)	10
Le regroupement de Régions (art. 13)	10
Le regroupement de Départements et d'une Région dans une collectivité territoriale à statut particulier (art. 13bis nouveau)	11
<b>3. Organisation des compétences des collectivités territoriales</b>	<b>12</b>
La répartition des compétences (art. 35)	12
Les financements croisés	12

<b>4.</b>	<b>Le développement de l'intercommunalité</b>	<b>13</b>
	La consécration par la loi des schémas départementaux de la coopération intercommunale (art. 16 à 30)	13
	Les dispositifs exceptionnels d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité	13
	La simplification des procédures de fusions des EPCI à fiscalité propre et des syndicats (art.20)	14
	La suppression des Pays (art. 25)	15
<b>5.</b>	<b>Approfondissement de l'intercommunalité</b>	<b>16</b>
	La facilitation de l'exercice et des transferts de compétences	16
	Le transfert automatique des pouvoirs de polices spéciales du Maire au Président de l'EPCI	16
	La mutualisation des moyens humains et matériels	16
	La mutualisation de la DGF et de la fiscalité locale	17
	La mise en place d'une fiscalité locale unifiée	17

# 1. Rénovation de l'exercice de la démocratie locale

## Les conseillers territoriaux (art. 1)

Les conseillers territoriaux remplacent les conseillers généraux et conseillers régionaux :

**Le Sénat prévoyait un système mixte de désignation des conseillers territoriaux qui « assure la représentation des territoires par un scrutin uninominal et l'expression du pluralisme politique et de la parité par un scrutin proportionnel ».**

**Le texte adopté à l'assemblée nationale propose un scrutin uninominal à deux tours.**

- **Les conseillers territoriaux siègent au Conseil Général de leur département d'élection et au Conseil Régional de la région à laquelle appartient leur département :**
  - Ils sont élus pour 6 ans et sont rééligibles ;
  - Les assemblées du Conseil Régional et du Conseil Général sont renouvelées intégralement tous les 6 ans (nouveau pour les Conseils généraux).
- Le projet de loi relatif à « l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale », texte non encore examiné, prévoit que les conseillers territoriaux seraient désignés selon un système mixte (appelé Weil-Raynal) qui associe au scrutin majoritaire un scrutin proportionnel. Ainsi les assemblées sont composées de :
  - 80% d'élus issus du scrutin majoritaire à un tour dans le cadre de cantons ;
  - 20% d'élus issus d'un scrutin de liste dans le cadre du département et à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. La liste totalise le nombre de voix des candidats « affiliés » non élus dans le cadre des scrutins cantonaux.

Le dispositif initialement proposé par le Gouvernement pour désigner les conseillers territoriaux semble être écarté à ce stade des débats au profit d'un système plus « classique » d'élection majoritaire à deux tours proposé dans la version du texte adoptée par l'assemblée nationale. Le texte élève de 10% à 12,5% le seuil minimal de suffrages exprimés pour se maintenir au second tour. Le texte de l'assemblée nationale fixe par ailleurs le nombre de conseillers territoriaux par Département.

## L'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires (art.2 et 3)

Le Sénat a largement fait évoluer la proposition du gouvernement en limitant le système du fléchage aux communes dont les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste (communes de plus de 3 500 habitants).

Ainsi pour les communes de plus de 3 500 habitants, les délégués communautaires seront élus en même temps que les conseillers municipaux dans l'ordre de la liste municipale (« système du fléchage ») à la représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne. Pour les autres, le système reste identique au système actuel (désignation par un vote du conseil municipal).

L'assemblée nationale a repris cette proposition en précisant la possibilité que les communes ne disposant que d'un seul délégué titulaire pouvait désigner un délégué suppléant (du sexe opposé) qui siège avec voix délibérative en cas d'absence du titulaire.

**Les délégués communautaires seront élus en même temps que les conseillers municipaux dans l'ordre de la liste municipale (« système du fléchage ») pour les seules communes de plus de 3.500 habitants.**

**Le nombre de sièges au sein du Conseil communautaire serait désormais fixé par la loi pour les Métropoles et les communautés urbaines. En cas d'absence d'accord à la majorité « super-qualifiée », il sera également fixé par la Loi pour les Communautés de communes et d'agglomération. Le nombre de sièges ne peut excéder de plus de 10% le nombre de sièges prévus par la loi.**

Le Sénat avait renoncé à fixer pour tous les EPCI à fiscalité propre le nombre de délégués communautaires par la Loi (sauf pour les Métropoles et les Communautés urbaines) en préférant proposer des dispositions visant à encadrer la composition des conseils communautaires.

L'assemblée nationale a limité la portée de cette modification en limitant à 10% la possibilité de s'écarter du nombre de sièges prévus par la loi (cf. tableau ci-après).

Le texte de loi définit que la composition du conseil communautaire est :

- **fixée par la Loi pour les Métropoles et les Communautés Urbaines** selon le tableau présenté ci-après;
- fixée par **accord des deux tiers des conseils municipaux des communes membres représentant les deux de tiers de la population pour les Communautés d'agglomérations et les Communautés de communes**. Cet accord devra permettre la représentation de chaque commune, une représentation cohérente avec le poids démographique de chacune des communes sans permettre à aucune d'entre elles de détenir seule la majorité du conseil communautaire. A défaut d'accord, la représentation des communes sera fixée selon les mêmes critères que pour les Métropoles et Communautés Urbaines par application du tableau ci-après :

Population municipale de la communauté	Nombre de sièges
Moins de 3500 habitants	16
De 3.500 habitants à 4.999 habitants	18
De 5.000 habitants à 9.999 habitants	22
De 10.000 habitants à 19.999 habitants	26
De 20.000 habitants à 29.999 habitants	30
De 30.000 habitants à 39.999 habitants	34
De 40.000 habitants à 49.999 habitants	38
De 50.000 habitants à 74.999 habitants	40
De 75.000 habitants à 99.999 habitants	42
De 100.000 habitants à 149.999 habitants	48
De 150.000 habitants à 199.999 habitants	56
De 200.000 habitants à 249.999 habitants	64
De 250.000 habitants à 349.999 habitants	72
De 350.000 habitants à 499.999 habitants	80
De 500.000 habitants à 699.999 habitants	90
De 700.000 habitants à 1 000 000 habitants	100
Plus de 1 000 000 habitants	130

- **Les sièges à pourvoir sont répartis entre les communes à la proportionnelle à la plus forte moyenne.** Le système prévoit deux correctifs :
  - une commune qui ne pourrait être représentée par application de ce système se voit attribuer au moins un siège au-delà de l'effectif prévu au tableau ;
  - une commune qui verrait son nombre de sièges supérieur à la moitié des sièges de l'assemblée par application du mécanisme de représentation proportionnelle verrait son nombre de délégués limité au nombre entier inférieur à la moitié des sièges.

**De l'intercommunalité à la supra-communalité : une commune pourrait détenir seule la majorité dans les Métropoles et les Communautés Urbaines.**

- Dans les Métropoles et les communautés Urbaines, une commune seule peut détenir un nombre de sièges supérieur à la moitié des sièges du conseil communautaire sous réserve d'une approbation par les 2/3 des conseils municipaux représentant les 2/3 de la population.
- Les conditions de constitution du futur Conseil communautaire sont définies au moins 6 mois avant le 31 décembre précédant les dates de renouvellement général des conseils municipaux.

#### **La limitation de la taille des exécutifs communautaires.**

**Les exécutifs communautaires sont resserrés et ne pourront excéder 15 vice-présidents ou 20% des membres de l'assemblée délibérante**

Le bureau des EPCI est composé du Président, d'un nombre de vice-présidents déterminés par le conseil et d'un ou plusieurs autres membres.

Le nombre de vice-présidents est limité par une double condition :

- Il ne peut excéder 20% des membres de l'assemblée délibérante ;
- Il ne peut excéder 15 vice-présidents et peut être composé d'au moins 4 vice-présidents.

## 2. L'adaptation des structures à la diversité des territoires

Dans le prolongement des préconisations du rapport Balladur, le projet de loi prévoit la création d'un nouvel EPCI (et non plus collectivité territoriale) de plus de 450.000 habitants dotées des compétences actuelles des communautés urbaines, de certaines compétences du Département ou de la Région.

### Un nouvel EPCI à statut particulier : La Métropole (art.5 et 6)

- La Métropole est un EPCI de plus de 450.000 habitants qui exerce des compétences très élargies.
- En l'état actuel des limites territoriales des EPCI, sont concernées les agglomérations de : Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice et désormais Strasbourg suite à l'abaissement du seuil de création à 450.000 habitants. Le seuil de création des communautés urbaines est également porté à 450.000 habitants. De fait, la Loi vise à favoriser la transformation de toutes les communautés urbaines préexistantes de plus de 450.000 habitants en Métropoles.

Un consensus semble se dégager autour du seuil de 450.000 habitants proposé par le Sénat et accepté par le Gouvernement et l'assemblée nationale, notamment afin de permettre d'intégrer Strasbourg. A court terme pourraient être concernées par ce statut, à la faveur d'une extension de périmètre, les agglomérations de Rouen, Toulon, Rennes, Grenoble et Montpellier qui, pour nombre d'entre elles, ont déjà engagé des négociations avancées avec des EPCI voisins.

### Les compétences d'une Métropole

- La Métropole exerce de plein droit des compétences plus larges que celles des communautés urbaines. Ainsi la Métropole est seule compétente en matière :
  - de développement économique : ensemble des zones d'activités (gestion et création) et des actions de développement économiques ;
  - d'aménagement de l'espace : SCOT, constitution de réserves foncières, définition des PAE et PUP, PLH, PDU, ensemble des ZAC, logement social, voirie communale et départementale;
  - de gestion des grands services publics locaux : Eau, Assainissement, Transports, Déchets, Environnement ;
  - de construction et gestion des équipements culturels, socioculturels, sportifs, socio-éducatifs reconnus d'intérêt métropolitain à la majorité simple du conseil métropolitain.
- Dans ce schéma, si les communes conservent la clause de compétence générale, celle-ci se trouve limitée par le principe de spécialisation de compétences, et **dans ce schéma les communes ne restent compétentes que pour les équipements non reconnus d'intérêt métropolitain, la gestion des espaces verts, l'action sociale, l'instruction des autorisations d'urbanisme sur la base des règlements d'urbanisme arrêtés par la Métropole (SCOT, PLU, ZAC).**

Le Sénat avait proposé que les PLU soient soumis pour avis aux communes membres de la Métropole. Cette disposition a été supprimée par l'assemblée nationale qui confirme ainsi la volonté conjointe des Députés et du gouvernement de déposséder totalement les communes membres d'une métropole de la capacité à agir en matière d'aménagement du territoire. De même les sénateurs avaient prévu que la déclaration d'intérêt métropolitain d'un équipement supposait la majorité des 2/3 du conseil de la métropole. Cette

La Métropole est une super-communauté urbaine qui exerce la totalité des compétences communales en matière d'aménagement et de développement du territoire et de gestion des grands services publics locaux. Elle peut exercer des compétences significatives du Département, de la Région mais aussi de l'Etat. Dans ce cadre, les communes conservent exclusivement la gestion des équipements et services de proximité.

règle a été ramenée à la majorité simple par les Députés qui confirment ainsi le renforcement du rôle de la Métropole.

La commission des lois de l'assemblée nationale renforce profondément les prérogatives de la Métropole et ses modes de financements

- **La Métropole se substitue de plein droit au Département pour les compétences suivantes : Transports scolaires, voirie départementale, zones d'activités économiques départementales et promotion du territoire à l'étranger.**

L'Assemblée nationale a ajouté la compétence en matière de « zones d'activités et à la promotion économique à l'étranger du territoire et de ses activités économiques ».

- **La Métropole se substitue de plein droit à la Région pour les compétences suivantes : « promotion du territoire à l'étranger ».**

L'Assemblée nationale a ajouté cette disposition, notamment pour permettre une meilleure représentation européenne des grandes métropoles françaises. La portée opérationnelle de cette disposition semble contestable.

- **Dans un cadre conventionnel, la Métropole peut se substituer :**
  - à l'Etat pour l'exercice des compétences « **grands équipements ou grandes infrastructures** » sous réserve de l'accord de l'Etat ;
  - à la Région pour l'exercice des compétences « **Lycées** » et « **développement économique** », la demande de transfert de compétences s'impose à la Région ;
  - au Département pour l'exercice des compétences « **action sociale** », « **collèges** », « **tourisme** », la « **culture et le patrimoine** », les « **équipements sportifs** » et le « **développement économique** », la demande de transfert de compétences s'impose au Département ;

L'assemblée nationale a considérablement allongé la liste des compétences « transférables » du Département à la Métropole en ajoutant les domaines du sport, de la culture, du tourisme.

- **La Métropole est créée par décret selon les dispositions usuelles applicables aux structures intercommunales (accord des 2/3 des communes représentant la moitié de la population ou l'inverse, ou à la demande du conseil communautaire préexistant) sous réserve de l'accord des 2/3 des communes représentant au moins 50% de la population totale ou 50% des communes représentant les 2/3 de la population. Le Conseil Général et le Conseil Régional doivent être consultés mais émettent un avis facultatif.**

Le conseil de la Métropole est selon les mêmes dispositions que les autres catégories d'EPCI (cf. supra)

### Les grands principes de fonctionnement d'une Métropole

- **Le conseil de la Métropole est désigné selon les mêmes dispositions que pour les autres catégories d'EPCI (cf. supra).**



### **Le financement des compétences transférées à la Métropole**

Le Sénat avait supprimé le transfert automatique des dotations de l'Etat et du pouvoir fiscal des communes au Métropole et prévoyait que :

- La Métropole bénéficiait du financement applicable à la catégorie des communautés urbaines en matière de DGF ;
- La Métropole pouvait percevoir en lieu et place des communes l'ensemble des produits fiscaux et des dotations de l'Etat des communes et des EPCI inclus dans le périmètre de la Métropole sous réserve de l'accord conjoint de l'ensemble du conseil communautaire et des communes membres ;

**L'assemblée nationale a profondément renforcé le financement des Métropoles en leur transférant de droit la taxe foncière perçue par les communes membres ainsi que la possibilité de percevoir la DGF des communes membres (décision prise à la majorité qualifiée).**

La version du texte adoptée par l'assemblée nationale propose d'aller beaucoup plus loin en reprenant une partie des propositions initiales du gouvernement, elle prévoit que :

- 1) la Métropole perçoive en lieu et place des communes la taxe foncière ;
  - 2) la Métropole puisse percevoir la somme des dotations perçues par les communes après accord d'une majorité super qualifiée des communes membres (2/3 des communes représentant plus de 50% de la population ou l'inverse dont la commune la plus importante si celle-ci représente plus du ¼ de la population totale de la Métropole);
  - 3) les communes membres deviennent essentiellement financées par une dotation de reversement composée d'une attribution de compensation au titre de la taxe foncière (solde de la taxe foncière transférée et des charges transférées) et d'une dotation de solidarité dont les critères sont imposés par la proposition de texte: écart de revenu entre habitants, écart de potentiel fiscal ou financier.
- Le transfert des charges des communes vers la Métropole serait financé selon les dispositions usuelles applicables à l'intercommunalité (évaluation des charges transférées et calcul d'une attribution de compensation positive ou négative) ;
  - Les transferts de charges du département ou de la Région vers la Métropole s'accompagnent, pour les financer :
    - d'une compensation financière, égale aux dépenses effectuées par le conseil général et régional. Son niveau initial est déterminé la 1ère année d'existence par une CLECT composée à parité de représentants de la métropole et du conseil général, et présidée par le président de la CRC territorialement compétente (reprise du schéma appliqué pour les collectivités d'outre-mer) et est constaté par arrêté préfectoral.
    - Sauf accord unanime, les dépenses de fonctionnement sont compensées sur la base de la moyenne des 3 dernières années, actualisées selon l'IPC (indice des prix à la consommation), tandis que les dépenses d'investissement sont compensées sur la base de la moyenne de 10 dernières années (sauf voirie : 5 ans), actualisées selon l'indice des prix de la formation brute de capital des administrations publiques

**Le pôle Métropolitain est un syndicat mixte formant un ensemble de plus de 300.000 habitants regroupant plusieurs EPCI, dont au moins un de plus de 150.000 habitants.**

### **Une « nouvelle forme de coopération » : Le pôle métropolitain (art. 7)**

Le Sénat a modifié le seuil de création d'un Pôle Métropolitain et élargit ses domaines potentiels de compétences, en particulier en matière de SCOT et de gestion des services des transports. La commission des lois de l'assemblée nationale n'a pas proposé de modifications substantielles.

Le pôle Métropolitain est un syndicat mixte formant un ensemble de plus de 300.000 habitants regroupant plusieurs EPCI à fiscalité propre, dont au moins un de plus de 150.000 habitants.

Sa création peut être décidée par le représentant de l'Etat dans le département siège de l'EPCI le plus important après accord de l'ensemble des EPCI concernés et avis des Régions et Départements concernés.

**Le Pôle Métropolitain est constitué en vue de mener des actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, écologique et éducatif, de promotion et d'innovation, d'aménagement de l'espace et de développement des infrastructures et des services de transports<sup>1</sup> afin d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire.**

*1 Le Pôle Métropolitain peut notamment être autorité organisatrice des services de transports au sens de la LOTI (loi d'orientation relative à l'organisation des transports intérieurs du 30/12/1982).*

## Les communes nouvelles (art. 8, 9, 10 et 11)

Le projet de loi vise à favoriser la fusion de communes par l'instauration de « communes nouvelles » (modernisation de loi « Marcellin » de 1971) sur une base volontaire par fusion de communes ou transformation d'un EPCI en commune nouvelle.

### Les compétences et les conditions de création d'une commune nouvelle

Le projet de loi vise à favoriser la fusion de communes par l'instauration de « communes nouvelles » (modernisation de loi « Marcellin » de 1971) sur une base volontaire par fusion de communes ou transformation d'un EPCI en commune nouvelle. **La commune nouvelle dispose donc de toutes les compétences de la commune, y compris la clause de compétence générale.** La législation actuelle continuera à s'appliquer pour les communes fusionnées avant l'entrée en vigueur de la loi.

- La procédure de création d'une « commune nouvelle » peut être engagée soit :
  - à la demande de l'ensemble des conseils municipaux de communes contigües ;
  - soit à la demande du conseil communautaire en vue de sa transformation en commune nouvelle.
  - ou encore à l'initiative du Préfet.
  - Dans ces deux dernier cas, l'initiative du Préfet doit être soumise à l'accord des unanime des conseils municipaux qui délibèrent dans un délai de 3 mois (l'avis est réputé favorable à défaut).

Le Sénat avait modifié la proposition gouvernementale en prévoyant que toute création de commune nouvelle devait être subordonnée à l'organisation d'une consultation locale qui devait recueillir une majorité de suffrages favorables au projet de création d'une commune nouvelle.

L'assemblée nationale a écarté la consultation des électeurs. En contrepartie elle a soumis la création d'une commune nouvelle à l'accord unanime des conseils municipaux.

Dans le cas où la commune nouvelle est créée en lieu et place des communes membres d'un même EPCI, elle se substitue à l'EPCI. Dans le cas où la commune nouvelle est issue de communes contigües membres de deux EPCI distincts, le conseil municipal de la commune nouvelle dispose d'un délai d'un mois pour adhérer à l'EPCI de son choix sous réserve de l'accord de la CDCI à la majorité des 2/3.

Le conseil de la commune nouvelle est constitué des membres des anciens conseils municipaux dans la limite de 69 membres sauf si cette limite ne permet pas d'intégrer l'ensemble des maires et adjoints des anciennes communes. Le nombre de conseillers issus de chaque ancienne commune est proportionnel au nombre d'électeurs inscrits de l'ancienne commune.

La commune nouvelle dispose dès la 2<sup>ème</sup> année d'existence d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre. Le processus de fusion de communes par la création d'une commune nouvelle est irréversible.

### La possibilité d'instituer au sein des communes nouvelles un découpage en « communes déléguées » reprenant les anciennes limites communales

Une commune nouvelle peut décider d'un découpage en « communes déléguées » reprenant les anciennes limites communales. **Les communes déléguées sont instituées de droit dans un délai de 6 mois après la création de la commune nouvelle.**

- La commune nouvelle conserve, seule, la qualité de collectivité territoriale.

Une commune nouvelle peut décider d'un découpage en « communes déléguées » reprenant les anciennes limites communales.

- **Chaque commune déléguée est dotée d'un maire délégué**, d'une mairie annexe dans laquelle sont notamment établis les actes d'Etat-civil. Les fonctions de maire délégué et de maire de la commune nouvelle sont incompatibles. Le maire d'une ancienne commune exerce de droit la fonction de maire délégué jusqu'au terme de son mandat.
- Le conseil municipal de la commune nouvelle peut également décider à la majorité des 2/3 de la création de conseils communaux des communes déléguées. Les conseillers communaux (de la commune déléguée) sont désignés parmi les membres du conseil municipal (de la commune nouvelle).
- Le conseil municipal de la commune nouvelle peut également décider de la suppression des communes déléguées dans un délai à compter de la création de la commune nouvelle.

### **Le financement des communes nouvelles**

La loi prévoit un certain nombre de mécanismes financiers qui visent à sécuriser le niveau de ressources des communes nouvelles mais sans attribuer à cette nouvelle catégorie de mécanismes financiers incitatifs très significatifs.

- Les dotations des communes nouvelles sont calculées sur des bases identiques à celles des actuelles communes ;
- Le niveau de dotation des communes est au moins équivalent à la somme des dotations perçues par les anciennes communes qui composent la commune nouvelle ;
- Lorsque la commune nouvelle regroupe toutes les communes membres d'un ou plusieurs ECPI à fiscalité propre, celle-ci perçoit une dotation complémentaire correspondant à la dotation d'intercommunalité perçue par le(s) EPCI à fiscalité propre préexistant(s).
- L'ensemble des dotations est indexé selon un taux fixé par le CFL.

**Le Sénat avait supprimé la majoration initialement prévue (de 5%) de la dotation forfaitaire aux communes nouvelles. Cette disposition fait l'objet d'une proposition de réintroduction par la commission des lois de l'assemblée nationale, proposition qui n'a finalement pas été retenue lors du vote.**

### **La modification des seuils pour la création d'une communauté d'agglomération (art. 6 ter)**

- Le seuil démographique de 50.000 habitants permettant de créer une communauté d'agglomération peut être réduit à 30.000 habitants lorsque la communauté d'agglomération intègre le chef lieu du Département ;
- Le seuil démographique peut également être apprécié en fonction de la population DGF (intégration des résidences secondaires) sous réserve des deux conditions cumulatives suivantes :
  - La population DGF est supérieure de plus de 20% du seuil démographique (de 50.000 ou 30.000 habitants) ;
  - La population DGF est supérieure de plus de 50% de la population totale (INSEE).

**Cette disposition a été introduite par le Sénat pour régler la question de quelques situations particulières et reprise par l'assemblée nationale.**

## Le regroupement des Départements (art.12)

Le projet de loi comble une lacune du CGCT qui prévoyait cette possibilité pour les communes et les régions, mais pas pour les départements.

Le sénat a rigidifié les conditions de regroupement des Départements proposées par le gouvernement en introduisant la double nécessité de délibérations concordantes des Conseils généraux concernés et de consultation locale obligatoire. Cette proposition a été retenue par l'assemblée nationale.

En l'état actuel de la rédaction du texte, le gouvernement semble conserver une faculté d'appréciation et la possibilité de ne pas donner suite aux demandes de regroupement

- **Le regroupement de départements est initié à la demande des départements concernés par délibérations concordantes.**

L'assemblée nationale a supprimé la possibilité d'inscrire la question à l'ordre du jour du conseil général à l'initiative d'au moins 10% des membres du conseil général.

- Le Gouvernement conserve la faculté de donner ou non suite à l'initiative locale. **Dans l'hypothèse ou le Gouvernement décide de donner suite, le représentant de l'Etat organise une consultation locale.**
- **Le regroupement est ensuite décidé par décret en Conseil d'Etat**, si le Gouvernement souhaite encore y donner suite, et uniquement si le référendum a recueilli l'approbation de la majorité absolue des suffrages exprimés représentant  $\frac{1}{4}$  des inscrits.

## Le changement de région de rattachement d'un Département (art. 12 bis nouveau)

Cette disposition a été introduite par le Sénat (a titre d'exemple : cas du département de la Loire-Atlantique et de la région Bretagne)

Le changement de région de rattachement d'un département peut intervenir par délibérations concordantes des trois assemblées délibérantes concernées (le Département et les deux régions concernées):

Le gouvernement ne peut donner une suite favorable qu'à l'issue d'une consultation des électeurs et sous réserve de l'accord de la majorité absolue des suffrages coorespondant au moins au  $\frac{1}{4}$  des électeurs inscrits dans le département dans chacune des régions concernées.

L'assemblée nationale propose de « durcir » les conditions de réalisation d'un changement de région administrative de rattachement d'un département en prévoyant que ce projet suppose des délibérations concordantes du département et des deux régions concernées et sous réserve de l'accord de la majorité des électeurs dans chacune des collectivités concernées (le Département, les deux Régions) l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés. La version sénatoriale limitait la consultation locale au cas où les délibérations n'auraient pas été concordantes.

La version du texte adoptée par l'assemblée nationale semble limiter la portée opérationnelle de cette initiative sénatoriale.

## Le regroupement de Régions (art. 13)

La procédure existante actuellement est modifiée et alignée sur la procédure proposée pour les Départements. Elle suppose par ailleurs un avis consultatif des départements concernés.

### **Le regroupement de Départements et d'une Région dans une collectivité territoriale à statut particulier (art. 13bis nouveau)**

Cette disposition a été introduite par le Sénat (A titre d'exemple : cas de la région Alsace)

Une région et les départements qui la composent peuvent demander à fusionner au sein d'une collectivité territoriale à statut particulier (regroupant les compétences des départements et de la région) par délibération concordantes des assemblées concernées.

- Le Gouvernement conserve la faculté de donner ou non suite à l'initiative locale. **Dans l'hypothèse ou le Gouvernement décide de donner suite, le représentant de l'Etat organise une consultation locale.**
- Les résultats de la consultation locale sont appréciés à l'échelle de la région et de chacun des départements qui la composent.
- **Le statut de la nouvelle collectivité territoriale est fixé par la loi qui en détermine le régime juridique.**

### 3. Organisation des compétences des collectivités territoriales

#### La répartition des compétences (art. 35)

Le projet de loi renvoie à une loi ultérieure la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales,

Plusieurs principes sont posés dans le texte :

**Le Département et la Région ne disposeront plus de la compétence générale.**

- **La suppression de la notion d'intérêt départemental ou d'intérêt régional** (articles L 3211-1 pour les Départements et L.4221-1 pour les Régions) se traduit pour le Département et la Région par la suppression de la clause dite de compétence générale. Ainsi seules les communes continueraient-elles de disposer, outre des compétences attribuées par la loi, d'une compétence générale leur permettant d'agir en fonction de l'intérêt local.

Le texte adopté par l'assemblée nationale prévoit cependant que le Département et la Région peuvent, sur délibération motivée, se saisir de tout objet d'intérêt départemental et régional dès lors que celui-ci n'aurait pas été attribué par la loi à une autre personne publique.

- **la notion de « blocs de compétences » est confortée** et le texte précise que « les compétences sont exercées en tout ou partie par une seule catégorie de collectivité territoriale » ainsi **le principe de spécialisation des compétences serait ainsi généralisé à l'ensemble des collectivités territoriales ;**
- Le projet autorise cependant l'exercice coordonné de certaines compétences (tourisme, culture et sport) qui associeraient l'ensemble des collectivités concernées.

L'assemblée nationale a introduit la possibilité pour une collectivité territoriale, selon des conditions à fixer par décret, de déléguer une compétence à une autre collectivité territoriale. Cette délégation, fixée pour une durée limitée, s'exercerait dans le cadre d'une convention qui définirait les modalités d'exercice et de contrôle par la collectivité délégante.

#### Les financements croisés

Le texte prévoit d'encadrer les possibilités de cofinancement :

- **en « fonction de l'envergure des projets »**
- **ou de la capacité du maître d'ouvrage à financer le projet.**

Le Sénat, puis l'Assemblée nationale, ont confirmé la possibilité pour les Départements et les Régions de contribuer au financement d'opérations d'envergure départementale ou régionale.

L'assemblée nationale propose de fixer un seuil minimal de financement par le maître d'ouvrage de 20% pour les communes de moins de 3 500 habitants et EPCI de moins de 50 000 habitants, de 30% pour les autres.

## 4. Le développement de l'intercommunalité

### La consécration par la loi des schémas départementaux de la coopération intercommunale (art. 16 à 30)

**Un schéma départemental de coopération intercommunale devra être arrêté avant le 31 décembre 2011.**

Les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) seront élaborés par le préfet dans le cadre d'une procédure de consultation, et d'adoption obligatoire avant le 31 décembre 2011 puis actualisés tous les 6 ans (art. 16 et 17). Ils devront intégrer les objectifs suivants :

- Achèvement de la carte des EPCI à fiscalité propre afin de supprimer les enclaves ou discontinuités territoriales (articles 18 et 19) (suppression des enclaves et discontinuités) ;
- Constitution « dans la mesure du possible » d'entités d'au moins 5.000 habitants ;  
**La version sénatoriale avait ramené le seuil à 3 500 habitants. L'assemblée est revenue à la proposition gouvernementale de 5 000 habitants.**
- Amélioration de la cohérence spatiale au regard du périmètre des unités urbaines INSEE et des SCOT ;
- Réduction du nombre de syndicats mixtes et de syndicats de communes ;
- Suppression des Pays.

**Le rôle de la CDCI est renforcé et sa composition intègre plus fortement la représentation des intercommunalités au détriment des communes.**

Le schéma est arrêté par le Préfet après avis des communes et EPCI du Département. Les avis de la CDCI adoptés à la majorité des 2/3 de ces membres sont obligatoirement reprises dans le schéma proposé par le Préfet.

Les prérogatives accordées au Préfet pour faciliter l'achèvement et la rationalisation de l'intercommunalité sont exercées en partenariat avec la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI) qui voit ses compétences fortement renforcées. De ce fait sa composition évolue (art.26) pour faire une place plus importante aux représentants des ECPI (40% au lieu de 20% des membres) au détriment des communes (60% à 40%).

### Les dispositifs exceptionnels d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité

**Du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 30 juin 2013, le Préfet dispose de pouvoirs étendus pour mettre en conformité la carte intercommunale avec le schéma départemental de coopération intercommunale.**

- **A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, le Préfet peut, en conformité avec le SDCI, rattacher par arrêté une commune isolée ou à l'origine d'une discontinuité territoriale au sein d'un EPCI (art 18 et 19) après avis conforme de l'EPCI de rattachement. Le Préfet ne peut imposer ce rattachement si la CDCI a proposé un autre rattachement de la commune concernée à la majorité des 2/3 de ses membres.**

**L'assemblée nationale a écourté le délai au 30 juin 2013 initialement prévu par le texte du sénat au 1<sup>er</sup> janvier 2014.**

- **A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, le préfet peut fixer par arrêté tout projet de périmètre de nouvel EPCI pour mise en conformité avec le SDCI (art.29). Les communes disposent d'un délai de 3 mois pour se prononcer. La proposition est acceptée par un accord exprimé à la majorité des communes représentant la majorité de la population (allègement de la majorité qualifiée pour faciliter l'achèvement du processus), puis matérialisée par un arrêté préfectoral.**



- **A défaut d'accord des communes, le Préfet peut, au plus tard le 30 juin 2013, créer par arrêté l'EPCI envisagé par lui après avis conforme de la CDCI.** L'arrêté vaut retrait des structures des communes concernées des EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, et peut également porter sur les compétences de la nouvelle entité. A défaut les communes ont 6 mois pour définir les compétences et l'intérêt communautaire. Passé ce délai, l'EPCI est réputé exercer la totalité des compétences prévues. Ces dispositions ne peuvent s'appliquer à la création d'une Métropole.
- **De même les pouvoirs du Préfet (ou de la CDCI) sont étendus afin de lui permettre de proposer des modifications de périmètre d'EPCI existants ou de fusions d'EPCI existants pour assurer une mise en cohérence avec le SDCI (art. 20).** Le projet suppose un avis favorable de la CDCI et l'accord des communes membres dans les règles de la majorité qualifiée (2/3 des communes représentant au moins 50% de la population ou l'inverse) .
- **A défaut d'accord, le pouvoir exceptionnel du Préfet est étendu au 30 juin 2013 et peut créer ou modifier d'autorité les périmètres d'EPCI existants après avis de la CDCI.**
- Enfin, le Préfet peut au cours des années 2012 et 2013 proposer la suppression de syndicats de communes ou de syndicats mixtes ou la modification de leurs périmètres pour mise en conformité avec le SDCI.

L'assemblée nationale a écourté le délai du 31 décembre au 30 juin 2013 pour l'attribution des pouvoirs spéciaux accordés au Préfet dans le cadre des dispositifs d'achèvement de l'intercommunalité afin de limiter les interférences avec le renouvellement général des conseillers municipaux prévu en 2014.

### **La simplification des procédures de fusions des EPCI à fiscalité propre et des syndicats (art.20)**

Le texte prévoit une série de mesures permettant de simplifier la fusion des EPCI :

- l'accord des EPCI préexistants ne serait plus requis (simple avis), la décision de fusion étant alors réservée aux seuls conseils municipaux (qui devraient désormais se prononcer également sur les statuts de la future structure, et non sur son seul périmètre). Cependant pour protéger l'EPCI le moins important, la majorité requise pour procéder à la fusion comprendrait 1/3 des conseils municipaux des communes de chaque EPCI antérieur pris séparément.
- l'assouplissement des règles de transfert des compétences :
  - instauration d'une possibilité de « retour » aux communes des compétences optionnelles ou supplémentaires antérieurement exercées par l'un des EPCI dès lors que le nombre minimal de compétences optionnelles serait atteint par le nouvel EPCI (cas de fusion de structures à périmètre de compétences hétérogène)
  - instauration d'un délai de 2 ans pour redéfinir l'intérêt communautaire à l'échelle de l'EPCI fusionné (et à défaut, exercice sur la totalité de la compétence)
- la prolongation des mandats des délégués jusqu'au premier conseil du nouvel EPCI.
- l'introduction de la possibilité de désigner des délégués communautaires suppléants.

De même le texte prévoit :

- **La limitation de la création de nouveaux syndicats de communes** aux syndicats explicitement prévus dans le SDCI (art.21).

- **L'instauration d'une procédure de fusion entre syndicats mixtes intercommunaux, entre syndicats mixtes fermés ou entre ces deux catégories** selon une procédure quasi-similaire à la fusion des EPCI à fiscalité propre (art.22)
- **La simplification des procédures de dissolution de syndicats de communes et de syndicats mixtes**, notamment par un élargissement des cas de dissolution de plein droit (art.23) en cas de :
  - Transfert de l'intégralité des compétences à un syndicat mixte (fin du dispositif de retour aux communes du patrimoine syndical suivi d'une adhésion par les communes au syndicat mixte avec apport en patrimoine, une « succession d'opérations patrimoniales source de difficultés et de lourdeurs »)
  - Retrait de tous les membres qui constituent le Syndicat sauf un membre (lacune du CGCT relevée par le Conseil d'Etat dans un récent arrêt)

**Le texte prévoit la suppression des Pays « Voynet »**

### **La suppression des Pays (art. 25)**

Le texte prévoit de supprimer les Pays au sens de la loi du 4 février 1995 (loi Voynet).

**Le sénat a cependant introduit une disposition par laquelle les contrats de Pays conclus antérieurement à la date d'approbation de la loi peuvent être menés à leur terme initialement prévu. Cette disposition a été confirmée par l'assemblée nationale.**

## 5. Approfondissement de l'intercommunalité

### La facilitation de l'exercice et des transferts de compétences

Le texte prévoit diverses mesures pour faciliter la gestion des compétences et l'intégration du territoire :

**Le sénat a supprimé l'article 32 du projet de loi qui visait à simplifier et favoriser les transferts de compétences. La commission des lois de l'assemblée nationale propose de réintroduire ces dispositions.**

- Le transfert automatique du pouvoir de police du maire pour les compétences exercées par tout EPCI à fiscalité propre ;
- La sécurisation des dispositifs de mutualisation de services ;

La version initiale du texte prévoyait que les transferts de compétences, actuellement décidés à la majorité renforcée, pouvaient être décidés par un vote à la majorité simple représentant au moins la moitié de la population. De même le texte prévoyait de faciliter la définition de l'intérêt communautaire et d'homogénéiser son mode de définition entre les différentes catégories d'EPCI, en confiant ce vote au seul conseil communautaire à la majorité simple. Le Sénat a supprimé l'ensemble de ces dispositions. L'assemblée nationale n'a pas suivi la commission des lois qui proposait de réintroduire ces dispositions. Seules les Métropoles seront donc soumises à ce mode décisionnel en matière de transfert de compétences (vote à la majorité simple pour la définition de l'intérêt métropolitain).

### Le transfert automatique des pouvoirs de polices spéciales du Maire au Président de l'EPCI

- Dans un délai d'un an suivant les transferts de compétences concernés, les pouvoirs de polices spéciales du Maire (déchets, assainissement, aires d'accueil des gens du voyage,...) sont automatiquement transférés au Président de l'EPCI compétent. Dans les 6 mois qui suivent l'installation du conseil, les maires peuvent s'opposer au transfert automatique des pouvoirs de police.

### La mutualisation des moyens humains et matériels

La version initiale du texte facilitait la mutualisation des moyens entre communes et EPCI. Le Sénat a amendé cette disposition pour en élargir la portée à l'ensemble des collectivités territoriales qui peuvent ainsi, par simple convention, décider de mutualiser des moyens, services ou équipements.

**La version initiale du texte facilitait la mutualisation des moyens entre communes et EPCI. Le Sénat et l'assemblée ont amendé ces dispositions pour en élargir la portée à l'ensemble des collectivités territoriales qui peuvent ainsi, par simple convention, décider de mutualiser des moyens, services ou équipements sur la base d'un schéma de mutualisation.**

- Un EPCI et celles de ses communes membres qui le demandent peuvent constituer des services communs, pris en compte dans le calcul de l'attribution de compensation. Les services communs sont gérés par le président de l'EPCI, les agents communaux sont de plein droit mis à disposition ; en fonction de la mission réalisée, les services sont placés sous l'autorité hiérarchique du maire ou du président de l'EPCI. L'assemblée nationale a par ailleurs prévue que le Président d'un EPCI établit, dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux, un « schéma de mutualisation » des services intercommunaux et communaux.
- Auparavant limité par le principe d'exclusivité, ce principe de mutualisation de biens matériels est rendu possible nonobstant l'absence de compétence statutaire en rapport avec la nature des matériels concernés.
- Le Sénat a étendu cette possibilité à l'ensemble des collectivités locales afin de permettre la mise en place de services mutualisés entre toutes les collectivités locales (Régions, Départements, EPCI,...).

**Contrairement à la proposition gouvernementale, le Sénat a prévu que la mutualisation de la DGF au sein d'un EPCI supposerait l'accord de chacune des communes membres. Malgré l'avis contraire de la commission des lois, cette disposition a été confirmée par l'assemblée nationale.**

### **La mutualisation de la DGF et de la fiscalité locale**

- Les EPCI peuvent décider de mettre en commun la DGF.
- Le texte voté par le Sénat prévoit la possibilité d'instaurer, sur délibération concordante du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux une **DGF territoriale** qui se traduirait par une perception de la DGF par l'EPCI en lieu et place des communes, avec dotation de reversement aux communes, dont les règles de répartition relèvent du conseil communautaire mais seraient encadrées par la loi.

La version initiale du texte permettait la mise en place de la « DGF territoriale » à la majorité super-qualifiée (2/3 des communes représentant 2/3 de la population), le Sénat a prévu que cette disposition supposait l'accord de chacune des communes membres. L'assemblée nationale a confirmé cette position.

### **La mise en place d'une fiscalité locale unifiée**

Le texte initial prévoyait la possibilité d'instaurer une unification des 4 taxes directes locales (sur le modèle de la TPU). Cette possibilité avait été supprimée par le Sénat. Elle est réintroduite par la proposition de la commission des lois de l'assemblée nationale. La proposition de texte adoptée par la commission des lois de l'assemblée nationale prévoit qu'elle serait soumise à l'accord unanime des communes membres.