



Département Intercommunalité et Territoires
DB/MCG

**Note sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales
Principales dispositions concernant les communes et les structures intercommunales
adoptées en première lecture au Sénat**

ATTENTION

**IL S'AGIT D'UNE VERSION ACTUALISEE APRES LA 1^{ERE} LECTURE AU SENAT.
ELLE EST ACCOMPAGNEE D'UN BILAN DES AMENDEMENTS SOUTENUS PAR
L'AMF.**

SOMMAIRE

- 1 - Election et composition des conseils communautaires et métropolitains**
- 2 - Métropole**
- 3 - Pôle métropolitain**
- 4 - Commune nouvelle**
- 5 - Regroupements de départements et de régions**
- 6 - Clarification des compétences des collectivités territoriales et encadrement des cofinancements**
- 7 - Renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre**
 - 7.1 – Notion d'EPCI et de « groupement de collectivités territoriales »**
 - 7.2 – Modification des conditions de création des communautés d'agglomération et des communautés urbaines**
 - 7.3 – Achèvement et rationalisation de la carte de l'intercommunalité**
 - 7.4 – Rationalisation du nombre de syndicats**
 - 7.5 – Simplification de la procédure de fusion d'EPCI**
 - 7.6 – Suppression de la possibilité de créer de nouveaux « pays »**
 - 7.7 – Exercice des compétences des communautés**
 - 7.8 – Mutualisation des biens, des personnels et des ressources**
 - 7.9 – Diverses dispositions**

1 - Election et composition des conseils communautaires et métropolitains

Le Sénat a confirmé l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires (et métropolitains) dans les communes dont le conseil est élu au scrutin de liste. Dans les autres communes, les délégués sont élus par le conseil municipal en son sein.

Le Sénat a assoupli les modalités de détermination du nombre et de la répartition des sièges dans les EPCI à fiscalité propre. Il a précisé que la composition des organes délibérants des EPCI favorise la parité.

☛ *L'abaissement du seuil du scrutin de liste dans les communes de 500 habitants est déterminé par le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale non encore examiné par le Sénat.*

1.1 - Election des délégués des communes au sein du conseil communautaire

Article 2

Les EPCI à fiscalité propre sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus au suffrage universel direct dans le cadre de l'élection municipale pour toutes les communes dont le conseil est élu au scrutin de liste. Dans les autres communes, les délégués sont élus par le conseil municipal en son sein.

Dans les communautés de communes et d'agglomération, si une commune n'a qu'un délégué, elle désigne, dans les mêmes conditions, un suppléant qui siège avec voix délibérative en l'absence du titulaire, s'il n'a pas donné procuration (cf. 1.3).

Les organes délibérants des syndicats sont composés de délégués élus par les conseils municipaux en leur sein.

1.2 - Composition de l'assemblée des communautés et des métropoles

Articles 3 et 3 bis

1) Dans les **communautés de communes et d'agglomération**, le nombre et la répartition des sièges au sein des organes délibérants sont fixés par accord des 2/3 des communes représentant la 1/2 de la population ou l'inverse. La répartition doit tenir compte de la population de chaque commune. Toutes les communes disposent au moins d'un siège et aucune n'en dispose de plus de la moitié.

S'il n'y a pas d'accord, c'est le système des communautés urbaines et des métropoles qui s'applique.

2) Dans les **communautés urbaines et les métropoles**, le nombre des délégués est établi à partir d'un tableau.

L'attribution des sièges de ce tableau se fait selon la règle de la proportionnelle à la plus forte moyenne, un siège étant ensuite attribué aux communes n'ayant pu bénéficier de cette répartition. Si une commune dispose de plus de la moitié des sièges, ceux-ci sont redistribués aux autres communes suivant la règle de la plus forte moyenne.

Les communes peuvent ensuite se répartir un maximum de 10% de sièges supplémentaires à la majorité qualifiée (2/3 des communes représentant la 1/2 de la population ou l'inverse avec un droit de veto de la commune la plus peuplée si elle

représente plus du ¼ de la population). Dans le cadre de ces 10%, une commune peut détenir plus de 50% des sièges dans les métropoles et les communautés urbaines.

■ Calendrier d'application de ces dispositions avant les prochaines élections

Les délibérations concernant la répartition des sièges dans les communautés urbaines, les métropoles et les autres communautés à défaut d'accord, doivent intervenir **avant le 30 juin de l'année précédant le renouvellement général des conseils municipaux** pour être applicables après ce renouvellement.

Le préfet constate la répartition décidée par arrêté avant le 30 septembre.

En cas de création d'un nouvel EPCI ou de transformation-extension, les délibérations prévues pour les communautés urbaines et les métropoles se prennent en même temps que celles sur le périmètre.

En cas de fusion d'EPCI, on recalcule le nombre et la répartition des sièges suivant les mécanismes prévus pour les différents types d'EPCI.

■ Entre 2 renouvellements des conseils municipaux

En cas de création ou d'extension de périmètre d'un EPCI : on recalcule le nombre et la répartition des sièges. Les délégués (supplémentaires) sont élus au sein du conseil municipal de la commune qu'ils représentent. Si le conseil municipal a été élu au scrutin de liste et que la commune dispose d'au moins 2 sièges, les délégués sont élus au scrutin de liste à un tour (représentation proportionnelle à la plus forte moyenne).

En cas de retrait d'une ou plusieurs communes : il n'est pas procédé à une nouvelle répartition des sièges.

En cas de vacance, le candidat venant sur la liste immédiatement après le dernier élu est appelé à le remplacer. A défaut, il est procédé à une nouvelle élection de tous les délégués de la commune. Dans les communes où le scrutin de liste ne s'applique pas, le nouveau délégué est élu par le conseil municipal.

En cas de création d'une commune nouvelle : elle détient un nombre de sièges égal à la somme des sièges des communes fusionnées (sauf plafonnement à 50%). Ses délégués sont élus comme en cas de création.

1.3 – Désignation de délégués suppléants

Article 2 et 20 ter

Dans les communautés de communes et d'agglomération, si une commune n'a qu'un délégué, elle désigne un suppléant (*selon le système du fléchage ou par le conseil municipal*) qui siège avec voix délibérative en l'absence du titulaire, s'il n'a pas donné procuration.

Par ailleurs, il est précisé que les conseils municipaux peuvent désigner des délégués suppléants avec voix délibérative aux réunions de l'assemblée délibérante ou au sein des commissions, lorsqu'en cas d'absence du délégué titulaire, celui-ci n'a pas donné procuration. Le nombre de délégués suppléants est fixé par l'organe délibérant de l'EPCI après avis des conseils municipaux concernés.

☛ **Observations :**

Il s'agit de permettre aux petites communes une représentation systématique au sein de l'établissement public de coopération intercommunale (communautés d'agglomération, communauté de communes et syndicats) et d'autoriser le suppléant présent à siéger et voter, même si le titulaire exceptionnellement empêché n'a pas matériellement donné procuration.

Néanmoins, le texte mériterait d'être clarifié au regard de l'élection des délégués au suffrage universel direct dans les communes de plus de 500 habitants.

En outre, ces deux articles semblent à la fois redondants et contradictoires.

1.4 - Composition du bureau des EPCI (communautés, métropoles et syndicats)

Article 3 I 5°

Dans un souci de réduction des dépenses de fonctionnement, le projet de loi prévoyait de fixer le nombre de vice-présidents à 20% de l'effectif total de l'organe délibérant dans la limite de 15, ce nombre pouvant être porté à 4.

➔ ***Le Sénat propose de rendre ces deux critères alternatifs, conformément à la demande de l'AMF.***

Le nombre de vice-présidents ne peut excéder 15 ou au-delà 20% de l'organe délibérant. Il peut, en tout état de cause être fixé à 4.

2 - Métropole : création d'une nouvelle catégorie d'EPCI comprenant au moins 450 000 habitants

Articles 5 et 6

La métropole est une nouvelle catégorie d'EPCI qui a vocation à constituer un pôle européen et dont les compétences sont celles des communautés urbaines « renforcées » dans le domaine du logement, des équipements tels la voirie et les transports scolaires. Elle peut bénéficier également de délégation de compétence des départements et des régions.

Le Sénat a rétabli l'autonomie fiscale des communes membres – les métropoles prélèveront la CFE unique et la CVAE unique (ex TPU) – et a soumis la territorialisation de la DGF à l'unanimité des communes (cf. 2.5).

Seuls les équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs reconnus d'intérêt métropolitain seront transférés à la métropole. La délivrance des autorisations d'occupation du sol est restituée au maire.

En outre, les sénateurs ont précisé les conditions de transfert des compétences des départements et des régions et leurs incidences sur les services et les personnels, qui pourront éventuellement être mutualisés.

2.1 - Création de la métropole

➔ *Le Sénat a étendu les conditions de création d'une métropole en cas de fusion d'EPCI, pour laquelle le préfet dispose d'un pouvoir d'initiative. Ceci est étonnant, car il détient pas cette faculté en cas d'extension de périmètre.*

Elle peut résulter d'une création ex-nihilo, d'une transformation d'EPCI à fiscalité propre préexistant, avec ou sans extension de périmètre ou encore d'une fusion d'EPCI.

L'initiative appartient aux communes, le cas échéant, au conseil communautaire ou au préfet en cas de fusion de plusieurs EPCI.

Le préfet fixe son périmètre par arrêté. Il est notifié pour avis au(x) conseil général(aux) et régional(aux) concerné(s) et transmis pour accord aux conseils municipaux des communes incluses dans le projet de périmètre (délibérations à prendre dans les 3 mois).

La métropole peut, ensuite, être créée par décret après accord des 2/3 des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale ou l'inverse, avec un « droit de veto » de la commune dont la population est supérieure au tiers de la population totale.

2.2 – Conséquences de la création de la métropole

Elle entraîne :

- la substitution de plein droit de la métropole aux communautés préexistantes dans le même périmètre,
- le retrait de plein droit des communes incluses dans la métropole des communautés auxquelles elles appartenaient.

2.3 – Attributions de la métropole

=> Compétences obligatoires

La métropole exerce de plein droit sur son territoire la totalité des compétences obligatoires des communautés urbaines créées après la loi de 1999.

Ses compétences en matière d'équipements « *culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs* » sont soumises à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, qui est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole.

Elle est compétente de plein droit pour la totalité de la politique du logement et la réhabilitation de l'habitat insalubre, ainsi que pour la gestion des ZAC et des réserves foncières.

La métropole exerce en lieu et place du département, sur son périmètre, l'organisation des transports scolaires et la gestion des routes départementales.

=> Transferts conventionnels de compétences

- Par **convention avec le département**, la métropole peut demander à exercer tout ou partie de ses compétences sociales et économiques ainsi que la construction, l'aménagement et le fonctionnement des collèges.

Cette convention précise l'étendue et les conditions financières du transfert et, après avis des comités techniques paritaires, les modalités de transfert ou de mise à disposition (mutualisation) des services ou partie de services départementaux. Les agents sont affectés de plein droit à la métropole.

➔ *Le Sénat a précisé, en outre, qu'aucun emploi permanent titulaire ou contractuel à temps complet ou partiel ne peut être créé dans les 3 ans suivant ces transferts en remplacement des agents départementaux transférés à la métropole. Cette disposition n'est pas prévue pour le transfert des services de la région.*

Dans le domaine du développement économique, cette convention doit être signée dans les 18 mois suite à la demande de la métropole. A défaut, les compétences départementales relatives aux zones d'activités et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques sont transférées de droit à la métropole.

Le préfet propose, pour signature, un projet de convention au président du conseil général et au président de la métropole ; à défaut la convention est établie par le ministre chargé des collectivités territoriales.

- Par **convention avec la région**, la métropole peut demander à exercer tout ou partie de ses compétences économiques ainsi que la construction, l'aménagement et le fonctionnement des lycées.

Cette convention précise l'étendue et les conditions financières du transfert et, après avis des comités techniques paritaires, les modalités de transfert ou de mise à disposition (mutualisation) des services ou partie de services régionaux. Les agents sont affectés de plein droit à la métropole.

Dans le domaine du développement économique, cette convention doit être signée dans les 18 mois suite à la demande de la métropole. A défaut, les compétences régionales relatives au régime des aides aux entreprises et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques sont transférées de droit à la métropole.

Le préfet propose, pour signature, un projet de convention au président du conseil régional et au président de la métropole ; à défaut la convention est établie par le ministre chargé des collectivités territoriales.

- L'**Etat** peut transférer, à titre gratuit, aux métropoles qui en font la demande la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures.

Conséquences sur les syndicats intercommunaux et mixtes

Lorsque le périmètre de la métropole est identique à celui d'un syndicat intercommunal ou mixte, la métropole est substituée de plein droit au syndicat. La métropole se substitue, pour les compétences qu'elle exerce, au syndicat intercommunal ou mixte inclus dans son périmètre. Le syndicat disparaît sauf s'il exerce d'autres compétences.

Lorsque le périmètre d'un syndicat intercommunal ou mixte est partiellement inclus dans celui de la métropole, les communes membres de la métropole sont retirées du syndicat pour l'exercice des compétences confiées à la métropole. Il en est de même lorsque le périmètre du syndicat est plus large que celui de la métropole.

Conséquences sur les biens et les droits

Les biens et les droits (mobiliers ou immobiliers) appartenant à la région, au département, aux EPCI qui perdurent et aux communes, utilisés pour l'exercice des compétences métropolitaines, sont mis de plein droit à la disposition de la métropole puis transférés gratuitement en pleine propriété à la métropole dans le délai d'un an.

Les biens des EPCI dissous lui sont immédiatement transférés en pleine propriété.

Conséquences sur les personnels

Les services de la communauté supprimée sont transférés à la métropole. Ceux des EPCI, dont le périmètre est réduit, et ceux des communes qui sont nécessaires à la mise en œuvre des compétences de la métropole sont mis à disposition de la métropole par convention. Ces services sont transférés dans le délai d'un an.

Le transfert des services du département correspondant aux compétences transférées à la métropole est opéré comme suit : dans le délai de 6 mois, les services du département sont mis à disposition par convention en vue de leur transfert (consultation des comités techniques paritaires) ; à défaut, le préfet propose une convention pour signature, le cas échéant, arrêtée par le ministre chargé des collectivités territoriales.

Le transfert des services de la région correspondant aux compétences transférées à la métropole est réalisé de plein droit.

Les charges correspondant aux services transférés par le département et la région font l'objet d'une évaluation (cf. infra 2.5).

2.4 – Organisation de la métropole

La métropole est administrée par un conseil présidé par le président du conseil de la métropole. Les conseillers de la métropole sont élus dans les mêmes conditions que celles des délégués des communautés (☞ cf.1.1). Leur statut est calqué sur celui des conseillers des communautés urbaines.

2.5 – Régime financier et fiscal de la métropole

⇒ **Fiscalité** : le régime fiscal d'une métropole est aligné sur celui d'une communauté urbaine [CETU (*ex TPU*)].

⇒ **L'unification de la DGF est facultative, elle est décidée à l'unanimité** : la métropole peut, par délibérations concordantes de son organe délibérant et des conseils municipaux, percevoir la somme des dotations dues aux communes membres de la métropole.

■ **S'agissant des transferts de charges et de ressources entre la région, le département et la métropole**, deux principes sont fixés par la loi :

- neutralité budgétaire : tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences est accompagné du transfert concomitant des ressources nécessaires ;
- compensation des charges transférées : les ressources transférées sont équivalentes aux dépenses évaluées à la date du transfert.

L'évaluation des charges induites par les transferts de compétences est confiée à une **commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées**.

➔ *Le Sénat a précisé qu'elle était composée paritairement de représentants de la métropole et de représentants de la collectivité qui transfère une partie de ses compétences. Elle est présidée par le président de la chambre régionale des comptes, éventuellement remplacé par un magistrat qu'il désigne.*

Elle définit à majorité des 2/3 de ses membres, et non pas à l'unanimité, les périodes de référence et les modalités d'évaluation des dépenses engagées par le département et la région.

L'AMF a obtenu satisfaction sur :

- ⇒ la réintroduction de la notion d'intérêt métropolitain pour les compétences relatives aux d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs ;
- ⇒ la suppression du transfert des autorisations d'urbanisme à la métropole ;
- ⇒ la suppression de l'unification de la fiscalité sur les ménages au niveau métropolitain et le maintien de l'autonomie fiscale des communes membres ;
- ⇒ la soumission de la territorialisation de la DGF à un vote à l'unanimité du conseil métropolitain et des conseils municipaux des communes membres.

3 - Pôle métropolitain : un nouveau type de syndicat mixte

Article 7

Parallèlement à la création des métropoles, le projet de loi facilite la coopération des territoires urbains sur la base du volontariat via la création d'un pôle métropolitain : établissement public fonctionnant comme un syndicat mixte « fermé ».

Le Sénat a abaissé le seuil démographique de création des pôles métropolitains de 450 000 habitants à 300 000 habitants et précisé leurs champs d'actions dans les domaines du développement économique et de la recherche, de la culture ainsi qu'en matière d'aménagement de l'espace et de transport, dont l'intérêt métropolitain relève de décisions unanimes des EPCI membres.

Le pôle métropolitain doit regrouper des **EPCI à fiscalité propre** formant un ensemble de plus de **300 000 habitants** (non plus 450 000 habitants) **dont un de plus de 150 000 habitants** (non plus 200 000 habitants).

Leur objet est de mener des actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche et de l'université, de la culture d'aménagement de l'espace par la coordination des SCOT et le développement des infrastructures et des services de transport, afin de promouvoir un modèle de développement du pôle métropolitain durable et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire.

➔ Les sénateurs ont également indiqué que la création d'un pôle métropolitain est soumise à l'avis des régions et des départements concernés et que la représentation des EPCI au sein du comité tient compte de leur poids démographique.

L'AMF a obtenu l'extension des compétences des pôles métropolitains aux domaines « universitaire » et « culturel ». Sa proposition visant à limiter le pouvoir d'appréciation du préfet lors de la création d'un pôle a été rejetée.

4 - Commune nouvelle

Articles 8, 9, 10, 11

Il s'agit d'une nouvelle procédure de fusion de communes donnant naissance à une unique collectivité territoriale, en lieu et place de deux ou plusieurs communes contiguës, à l'échelle ou non d'une communauté.

La commune nouvelle peut être divisée en « communes déléguées », lesquelles disposent d'un maire délégué, et, éventuellement, d'un conseil. Les communes déléguées, dotées d'un conseil, ont les mêmes attributions que les arrondissements de Paris-Lyon-Marseille. La création de commune nouvelle bénéficie d'incitations financières.

Le régime des communes associées (loi Marcellin) continue à s'appliquer aux communes ayant fusionné avant la réforme.

Le Sénat a précisé plusieurs points relatifs à la procédure de création d'une commune nouvelle :

- *généralisation de la consultation des électeurs dont les résultats sont appréciés à l'échelle de chaque commune concernée ;*
- *encadrement des pouvoirs du préfet qui ne peut refuser la demande unanime de création d'une commune nouvelle que pour des motifs impérieux d'intérêt général ;*
- *accord du département et de la région lorsque la création d'une commune nouvelle entraîne une modification de leurs limites territoriales ;*
- *libre choix du conseil municipal sur la communauté de rattachement et saisine éventuelle de la CDCI en cas de désaccord avec le préfet.*

S'agissant des communes déléguées, les sénateurs ont précisé que le maire délégué est officier d'état civil et officier de police judiciaire. Les communes associées - issues d'une fusion-association - peuvent se transformer en communes déléguées sur décision du conseil municipal.

Enfin et sur proposition de l'AMF, le Sénat a supprimé la prime de 5 % de DGF prélevée sur l'enveloppe des dotations des communautés et des communes. En contrepartie, il attribue aux communes nouvelles différentes garanties au titre de la DGF et notamment les 2 fractions de la DRS des anciennes communes.

4.1 - Création de la commune nouvelle

■ Elle peut être effectuée à l'**initiative** (projet de périmètre) :

- des conseils municipaux de communes contiguës par délibérations concordantes,
- des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes membres d'une même communauté représentant plus des 2/3 de la population totale,
- d'un conseil communautaire, en vue de la création d'une commune nouvelle sur la totalité de son périmètre,
- du préfet.

Dans ces deux derniers cas, la poursuite de la procédure de création de la commune nouvelle est subordonnée à l'accord des 2/3 des conseils municipaux des communes membres représentant plus des 2/3 de la population totale.

A défaut de délibération prise dans le délai de 3 mois, la décision des conseils municipaux est réputée favorable.

■ Consultation des électeurs obligatoire :

Les personnes inscrites sur les listes électorales municipales, dans chaque commune, sont consultées sur l'opportunité de la création de la commune nouvelle.

La participation au scrutin doit être supérieure à la moitié des électeurs inscrits. Le projet doit recueillir, dans chacune des communes, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal à un ¼ des électeurs inscrits.

➔ *La consultation des électeurs est généralisée et les résultats sont appréciés à l'échelle de chaque commune concernée et non à l'échelle du projet de commune nouvelle, comme le prévoyait le projet de loi.*

■ La **création**, par arrêté, **peut être décidée par le préfet** qui dispose d'un pouvoir d'appréciation. Cependant, il est tenu d'y procéder (sauf motifs impérieux d'intérêt général) lorsque la demande fait l'objet de délibérations concordantes des conseils municipaux.

Lorsque la création d'une commune nouvelle entraîne une modification des limites territoriales de départements ou de régions, la décision de création ne peut être prise qu'après leur accord et par décret en Conseil d'Etat. A défaut, ces modifications relèvent de la loi.

L'arrêté préfectoral qui crée la commune nouvelle, détermine son nom et son chef-lieu (sur proposition prise à majorité absolue des anciennes communes). Il entraîne, le cas échéant, la suppression de la communauté à laquelle elle se substitue.

4.2 – Effets de la création de la commune nouvelle

- La commune nouvelle est substituée aux communes et, le cas échéant, à la communauté supprimée dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. L'ensemble de leurs biens, droits et obligations lui est transféré ; elle est substituée aux communes et à la communauté au sein des syndicats dont elles étaient membres.
- Les personnels des communes et de la communauté supprimée relèvent de la commune nouvelle dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

➔ *Le Sénat a indiqué : lorsque la commune nouvelle est issue de communes membres de communautés distinctes, le conseil municipal délibère dans le délai d'un mois pour décider de sa communauté de rattachement. En cas de désaccord avec le préfet, la CDCI se prononce à majorité des 2/3. A défaut, le préfet rattache la commune à la communauté de son choix.*

4.3 – Administration de la commune nouvelle par un conseil municipal

La commune nouvelle est une **collectivité territoriale** soumise au **même régime que les communes** (règles d'élection, d'administration et de fonctionnement) : elle dispose d'un conseil municipal et d'un maire.

■ Jusqu'aux prochaines élections municipales et après accord des conseils municipaux, la commune nouvelle est administrée par un conseil composé de tout ou partie des anciennes assemblées communales et obligatoirement du maire et des adjoints de chacune. Le maire de l'ancienne commune est de droit maire délégué jusqu'aux prochaines élections. Ses sièges sont répartis à la proportionnelle dans la limite de 69.

- Une commune nouvelle peut **adhérer à une communauté** un an après sa création.
- Les conditions d'exercice du mandat des élus de la commune nouvelle sont similaires à celles des élus municipaux.

4.4 – Organisation particulière de la commune nouvelle divisée en communes déléguées

- Sauf délibération du conseil municipal de la commune nouvelle dans le délai de 6 mois après sa création, les anciennes communes deviennent des **communes déléguées**, reprenant leur nom et leur territoire. Le conseil municipal peut également, à tout moment, décider de la **suppression des communes déléguées**.

Chaque commune déléguée dispose de plein droit d'un **maire délégué**, et éventuellement un ou plusieurs **adjoints délégués**, désignés par le conseil de la commune nouvelle parmi ses membres. Les fonctions de maire délégué sont incompatibles avec celles de maire de la commune nouvelle. Les maires délégués et les adjoints au maire délégué bénéficient du même statut que les maires et les adjoints des communes, leurs indemnités de fonction sont déterminées par le conseil municipal de la commune nouvelle en fonction de la population de la commune déléguée (elles ne sont pas cumulables avec celles de maire ou d'adjoint de la commune nouvelle).

Sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle (majorité des 2/3), la commune déléguée peut également bénéficier d'un « **conseil de la commune déléguée** » où siègent des conseillers communaux. Ils sont désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres.

- Le maire délégué et le conseil de la commune déléguée disposent des **mêmes prérogatives que le maire et le conseil d'arrondissement** (type PLM).

- Le *maire délégué* est **officier d'état civil** et de **police judiciaire**, tout comme le maire de la commune nouvelle. Il rend un avis sur les autorisations d'urbanisme, les permissions de voirie, les projets d'acquisition, d'aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisés par la commune nouvelle, les projets de transformation d'immeubles en bureaux ou en locaux d'habitation, il est informé des DIA. Il est possible de créer dans chaque commune déléguée conseils de quartier, un comité d'initiative et de consultation des associations, une caisse des écoles ...
- Le *conseil de la commune déléguée* délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive, et d'information de la vie locale, qu'il gère. Il peut recevoir, par délégation, la gestion de tout équipement ou service de la commune. Il est saisi pour avis des projets de délibération sur les affaires exécutées sur le territoire, il est consulté sur le montant des subventions aux associations, sur l'établissement ou la modification du PLU et sur tout projet d'opération d'aménagement. Il peut demander au conseil de la commune nouvelle de débattre de toute affaire intéressant le territoire, il peut adresser des questions écrites au maire ou encore émettre des vœux sur les objets intéressant le territoire.

■ Dispositions financières applicables aux communes déléguées dotées d'un conseil

Ce sont celles applicables aux arrondissements « PLM ». Chaque année, le conseil de la commune nouvelle arrête les modalités de répartition des sommes destinées aux « dotations » aux communes déléguées. Il s'agit de dotations d'investissement, d'animation locale et de gestion locale. Les dépenses et les recettes de fonctionnement et d'investissement de chaque commune déléguée sont retracées dans un « état spécial », annexé au budget de la commune nouvelle.

4.5 – Dispositions financières de la commune nouvelle

Le Sénat a ajusté les dispositions relatives aux communes nouvelles avec celle liées à la réforme de la taxe professionnelle. La prime de 5 % de DGF est supprimée, mais les sénateurs ont apporté certaines garanties notamment le maintien, dès la première année, de la dotation d'intercommunalité ainsi que l'attribution des deux fractions de la DSR perçues par les anciennes communes.

La commune nouvelle bénéficie de la **fiscalité communale**. Pendant 12 ans, s'applique un régime d'intégration fiscal des quatre taxes directes locales. Ainsi, des taux d'imposition différents peuvent être appliqués sur chaque ancienne commune.

S'agissant des **dotations de l'Etat**, la commune nouvelle perçoit :

⇒ les **différentes parts de la dotation forfaitaire des communes** (dotation de base par habitant, dotation proportionnelle à la superficie, garantie). La première année, la garantie est calculée par addition des montants versés aux communes l'année précédente, indexés selon le taux d'évolution fixé par le CFL.

La dotation forfaitaire de la commune nouvelle comprend également :

- une **dotation de compensation** qui correspond à la « suppression de la part salaires » égale à la somme des montants perçus par les anciennes communes et/ou communautés. Cette part est minorée du montant de la Tascom (cf. dispositions de la loi de finances pour 2010).
- une **dotation de consolidation** égale à la dotation d'intercommunalité qui aurait été perçue, au titre de cette même année par la communauté à laquelle elle s'est substituée. Cette dotation évolue selon le taux d'indexation fixé pour la dotation de base.

⇒ les **dotations de péréquation** des communes (dans les conditions de droit commun).

➔ *Par ailleurs, les communes nouvelles percevront à compter de la première année une attribution au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR) composée des deux fractions de la DSR perçues par les anciennes communes. Cette attribution est indexée sur le taux d'évolution de la DSR.*

⇒ une garantie de **DGE** et de **DDR** pendant les trois années qui suivent la création de la commune nouvelle, lorsque l'EPCI supprimé était lui-même éligible à ces dotations. Au terme de ce délai, l'éligibilité de la commune nouvelle s'apprécie dans les conditions de droit commun des communes.

La loi adapte, en outre, les conditions de calcul de la dotation d'intercommunalité et du CIF en cas d'adhésion de la commune nouvelle à une communauté.

➔ *Il est prévu que le gouvernement remette au Parlement, avant le 31 décembre 2010, un rapport sur les pertes de ressources financières que pourraient subir les communes en intégrant une commune nouvelle.*

4.6 - Situation des communes associées (fusion-association)

Article 11

Le régime de la loi dite « Marcellin » continue à s'appliquer aux communes fusionnées (communes associées).

➔ *Le Sénat a précisé les conditions d'évolution des communes associées.*

■ Les communes associées peuvent, par délibération du conseil municipal de la commune, devenir des **communes déléguées** (cf. 4.4).

■ Le préfet peut prononcer le **retour à l'autonomie de la commune associée** après consultation des électeurs inscrits dans la section électorale de la commune associée, sous réserve de rejoindre une communauté.

Le préfet peut être saisi par le conseil consultatif de la commune associée ou par le 1/3 de ses électeurs. Le projet doit recueillir la majorité des suffrages correspondant au 1/4 des électeurs inscrits.

A l'inverse, le préfet peut **prononcer la suppression de la commune associée** (transformation en fusion simple) lorsqu'il a été saisi d'une demande soit du conseil municipal à majorité des 2/3, soit du 1/3 des électeurs dans la commune ou dans la section électorale de la commune associée.

<p>L'AMF a obtenu satisfaction s'agissant des modalités de création d'une commune nouvelle dès l'instant qu'elle repose sur l'accord des habitants de chaque commune concernée. Elle a également été entendue sur le fait que l'incitation à la constitution de communes nouvelles via une majoration de la DGF (5%) ne devait pas s'imputer sur la DGF des communes ou des communautés.</p>
--

Le Sénat a renforcé le pouvoir de décision des conseils généraux et des conseils régionaux et généralisé la consultation de la population.

Les sénateurs ont créé, en outre, une procédure de rattachement d'un département à une région limitrophe et une collectivité à statut particulier issue de la fusion d'une région et des départements qui la composent.

■ A la demande des conseils généraux, des départements contigus peuvent se regrouper en un seul.

La demande est inscrite à l'ordre du jour du conseil général par 10% de ses membres.

En cas de délibérations concordantes des conseils généraux, le gouvernement (qui dispose d'un pouvoir d'appréciation) ne peut donner suite à la demande qu'après **consultation obligatoire des électeurs résidant sur l'ensemble du territoire concerné.**

En cas de désaccord des conseils généraux concernés, le gouvernement ne peut donner suite au projet.

Lorsqu'une consultation est organisée, le regroupement ne peut être décidé, par décret en Conseil d'Etat, qu'après accord de la majorité des suffrages exprimés et si la moitié au moins des électeurs inscrits ont pris part au scrutin.

Quel que soit le résultat, le gouvernement n'est pas tenu de procéder au regroupement.

■ La même procédure s'applique pour le regroupement d'une ou plusieurs régions (le projet est soumis également à l'avis des conseils généraux concernés).

■ **Un département peut être rattaché à une région qui lui est limitrophe.**

L'initiative appartient au conseil général ou à l'un des conseils régionaux intéressés.

Le gouvernement dispose d'un pouvoir d'appréciation :

- en cas d'accord des trois collectivités, il peut consulter les électeurs des communes appartenant aux régions concernées.

- en cas de désaccord des collectivités, la consultation des électeurs est obligatoire.

Lorsqu'elle est organisée, le rattachement ne peut être décidé que si le projet recueille, dans chaque collectivité, la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant au moins à un nombre de voix au moins égal à ¼ des électeurs inscrits. A défaut, le rattachement ne peut intervenir que dans les conditions fixées par la loi.

Le rattachement est décidé par décret en Conseil d'Etat.

■ Création d'une **collectivité à statut particulier** se substituant à une région et aux départements qui la composent.

Article 13 bis

Par délibérations concordantes, une région et les départements qui la composent peuvent demander à fusionner en une unique collectivité à statut particulier. Une consultation de la population est organisée dans chaque collectivité. La création est autorisée par la loi.

6 – Clarification des compétences des collectivités territoriales et encadrement des cofinancements

Article 35

S'agissant de l'encadrement des financements croisés, le Sénat a supprimé la notion de « participation significative du maître d'ouvrage » et confirmé le rôle du département « garant des solidarités sociales et territoriales ».

Le projet de loi fixe seulement les **grands principes** de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et des règles d'encadrement des cofinancements entre elles.

Il renvoie à une autre loi, qui devra être adoptée dans le délai d'un an après la présente réforme, le soin de préciser les principes suivants :

- les **départements et les régions exercent exclusivement les compétences** qui leur sont attribuées par la loi, elles ne peuvent pas être exercées par une autre collectivité ;
- le département et la région ne disposent de **capacité d'initiative** que pour des situations et des demandes non prévues par la loi et justifiées par un intérêt local ;
- à titre exceptionnel, certaines **compétences peuvent être partagées** par plusieurs collectivités ; la loi peut désigner l'autorité **chef de file** chargée d'organiser l'exercice de la compétence ou donner, aux collectivités, la faculté de la déléguer par convention ;
- **encadrer la pratique des financements « croisés »** entre collectivités territoriales afin de répartir l'intervention publique en fonction de l'envergure des projets et de la capacité du maître d'ouvrage à y participer. Le département, identifié comme le lieu des politiques publiques de proximité, sera confirmé dans son rôle de garant des solidarités sociales et territoriales.

L'amendement de l'AMF qui proposait la suppression de l'encadrement des financements croisés a été satisfait. En revanche, la demande de l'AMF visant à reconnaître le rôle des régions dans le soutien aux projets communaux et intercommunaux n'a pas été reprise, ainsi que l'assouplissement du principe d'exclusivité dans le transfert de compétences communales aux communautés (accord-cadre).

6 bis – Dispositif de mutualisation entre collectivités locales (NOUVEAU)

Article 34 bis A

➔ *Le Sénat crée une forme d'entente entre les collectivités territoriales pour la gestion de services ou d'équipements communs.*

Les communes, les départements, les régions, les EPCI, les syndicats mixtes et leurs établissements publics peuvent, par convention, **gérer des services publics communs** ainsi que **leurs équipements** dans le cadre d'une bonne organisation et rationalisation de l'action publique. A ce titre, ils peuvent conclure des conventions de **mise à disposition de services**.

La convention fixe les modalités de gestion commune ainsi que les conditions de remboursement des frais de fonctionnement.

☛ **Observations :** *Il semble que le régime de ces conventions mériterait d'être sécurisé au regard du droit de la commande publique tant national qu'europpéen.*

7 – Renforcement de l’intercommunalité à fiscalité propre

7.1 – La notion d’EPCI est précisée par rapport à celle de « groupement de collectivités territoriales »

Article 14

La catégorie des EPCI comprend les syndicats de communes, les communautés de communes, d’agglomération et urbaines, les syndicats d’agglomération nouvelle, les communautés d’agglomération nouvelle et les métropoles.

La catégorie des « groupements de collectivités territoriales » comprend : les EPCI, les syndicats mixtes (constitués de collectivités territoriales et d’EPCI), les pôles métropolitains, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales.

7.2 – Modification des conditions de création des communautés d’agglomération et des communautés urbaines (NOUVEAU)

Le Sénat a abaissé les seuils démographiques permettant d’instituer une communauté urbaine et, dans certains cas, une communauté d’agglomération. Parallèlement et pour la création (la transformation, l’extension du périmètre...) de ces communautés, il renforce le pouvoir de veto des communes membres dont la population est supérieur au 1/3 de la population totale.

■ Les seuils démographiques (NOUVEAU)

Articles 6 bis et 6 ter

Les communautés d’agglomération pourront être créées sur un périmètre de **30 000 habitants** si elles comprennent le **chef lieu d’un département**.

Il a été précisé, en outre, que le **seuil démographique pour la création d’une communauté d’agglomération** peut également être apprécié en fonction de la **population DGF** si, cumulativement, cette population excède d’au moins 20 % le seuil de 50 000 habitants (ou 30 000) et majore de plus de 50 % la population totale de l’EPCI.

☞ Observation : Il s’agit de prendre en compte les variations de population saisonnière dans les territoires à forte population touristique.

Conformément au seuil retenu pour la création d’une métropole, les communautés urbaines pourront être instituées dès **450 000 habitants** (et non plus 500 000 habitants).

■ Modifications des règles de majorité qualifiée (NOUVEAU)

Articles 5 a et 5 b

En cas de création d’une communauté d’agglomération ou d’une communauté urbaine, la majorité qualifiée requise doit comprendre les **communes dont la population est supérieure au 1/3 de la population totale** (et plus seulement les communes dont la population est la plus importante).

Il en est de même pour l'extension de périmètre au moment d'une transformation de la communauté, d'une modification de son périmètre (hors procédures particulières en 2012 et 2013), de nouveaux transferts de compétences....

7.3 – Achever et rationaliser la carte de l'intercommunalité

7.3.1 - Relance des schémas départementaux de la coopération intercommunale

Articles 16 et 17

Les orientations des schémas départementaux de la coopération intercommunale sont précisées dans le sens d'une plus grande adaptation aux diverses situations locales (nouveaux critères). Dans les départements de la petite couronne de l'Ile-de-France, le schéma n'a pas l'obligation de prévoir l'adhésion de toutes les communes à une communauté.

■ Dans chaque département, le préfet élabore et arrête un **schéma départemental de la coopération intercommunale** avant le 31 décembre 2011.

Ce schéma établit la couverture totale du territoire par les communautés. Il supprime les enclaves et les discontinuités territoriales et prévoit les modalités de rationalisation de la carte des communautés et des syndicats intercommunaux et mixtes existants.

Pour ce faire, il prend en compte les orientations suivantes :

- la constitution de communautés de communes d'au moins 3 000 habitants, le préfet peut retenir un seuil inférieur dans certains territoires,
- le périmètre des unités urbaines (INSEE), des bassins de vie et des SCOT,
- l'accroissement de la solidarité financière,
- la réduction du nombre de syndicats intercommunaux ou mixtes qui font double emploi,
- le transfert de compétences des syndicats aux communautés,
- la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace.

Il peut proposer la création, la transformation, la fusion de communautés, la modification de leurs périmètres, ainsi que la suppression, la création, la transformation ou la fusion de syndicats.

■ Le projet de schéma est soumis pour avis aux communes, aux EPCI et aux syndicats mixtes concernés par ses propositions qui doivent se prononcer dans les trois mois.

Puis, il est transmis pour avis à la CDCI, qui dispose d'un pouvoir de modification. A la majorité des 2/3 de ses membres, la CDCI peut amender le schéma, dès lors que ses propositions sont conformes aux objectifs de couverture totale du territoire et de suppression des enclaves et des discontinuités territoriales. Ses propositions sont intégrées dans le projet de schéma.

Le schéma est arrêté par le préfet puis publié. Il est révisé tous les 6 ans selon la même procédure.

■ Dans les départements de **Paris et la petite couronne d'Ile-de-France (92, 93, 94)**, les schémas n'ont pas l'obligation de prévoir la couverture intégrale du territoire par les communautés.

7.3.2 – Modification de la composition de la commission départementale de la coopération intercommunale

Articles 26 et 26 bis

Le Sénat crée, au sein de la CDCI, un collège spécifique de représentants de syndicats intercommunaux et de syndicats mixtes qui comprendra 5% des sièges, conformément à la demande de l'AMF.

Il précise, également, que les communes ou les EPCI classés « montagne » y seront représentés.

La CDCI serait composée de :

- 40% de maires, adjoints ou conseillers municipaux (et non plus 60%), élus par les collèges des maires déterminés en fonction de la population des communes ;
- 40% (et non plus 20%) de représentants d'EPCI à fiscalité propre élus par le collège des présidents d'EPCI à fiscalité propre
- 5% de représentants de syndicats intercommunaux et de syndicats mixtes élus par le collège des présidents de ces établissements,
- 10% (et non plus 15%) de représentants du conseil général et 5% de représentants du conseil régional.

Dans les départements ayant des zones de montagne, la composition des collèges de maires et de présidents d'EPCI est calculée à la représentation proportionnelle des communes et EPCI classés « montagne ». Chacun de ces deux collèges comprennent au moins un représentant.

La liste des représentants des communes, des EPCI et des syndicats mixtes est établie par l'association départementale des maires. Le préfet en prend acte, sauf s'il y a d'autres candidatures.

7.3.3 - Effets du schéma départemental et dispositifs temporaires de renforcement des pouvoirs du préfet en 2012 et 2013

Article 29

Sans revenir sur le calendrier pour l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale, le Sénat a conforté le pouvoir d'amendement des CDCI et renforcé les conditions de majorité qualifiée, en intégrant l'accord de la commune la plus importante, pour l'application du schéma en 2012.

Contrairement aux demandes de l'AMF, le préfet conserve un pouvoir exceptionnel lui permettant de modifier le périmètre des EPCI en 2013, sous réserve d'un droit d'amendement de la CDCI.

■ Dès **publication du schéma** et **durant l'année 2012**, le préfet initie par arrêté tout projet de création (il y est tenu), de modification de périmètre ou de fusion de communautés pour la mise en œuvre du schéma.

En l'absence ou en dehors du schéma, il peut proposer un projet de périmètre au vu des objectifs nationaux définis par la loi.

La CDCI est obligatoirement consultée pour avis (délai de trois mois) sur tout projet de création, de modification de périmètre, de fusion d'EPCI qui ne figure pas dans le schéma. Dans ce cas, elle dispose d'un pouvoir d'amendement : ses propositions de modification de périmètre, adoptées à la majorité des 2/3 de ses membres, sont intégrées dans l'arrêté préfectoral.

Ces projets de création, de modification de périmètre ou de fusion, peuvent intégrer des communes isolées ou des communes déjà membres d'autres communautés.

La création, la modification de périmètre ou la fusion de communautés sont prononcées, par arrêté du préfet, après accord de la **moitié au moins des conseils municipaux des communes incluses dans le projet représentant la moitié au moins de la population totale, y compris le conseil municipal de la commune la plus importante.**

Au préalable, le préfet procède à la consultation (avis simple) des organes délibérants des communautés dont le périmètre est modifié ou qui font l'objet d'un projet de fusion.

Ces dispositions (à l'exception de celles concernant les créations de communautés) s'appliquent de plein droit tous les 6 ans, l'année qui suit la révision du schéma et en tout état de cause en 2018.

☛ **Observations :**

En 2012 et dans le cadre du schéma, le pouvoir d'appréciation du préfet est davantage limité, il doit intégrer dans son arrêté toutes propositions faites par la CDCI à majorité des 2/3. Cependant, si le schéma n'a pas été adopté avant le 31 décembre 2011, le préfet n'a pas à consulter la CDCI dès lors que son projet entre dans les objectifs de couverture totale du territoire ou de rationalisation de la carte. Dans ce cas, il retrouve un pouvoir d'appréciation total.

Par ailleurs, le projet de modification du périmètre ou de fusion d'EPCI n'est pas soumis à l'accord des conseils communautaires concernés (avis simple).

■ A défaut d'accord des communes et **durant l'année 2013**, le préfet dispose de **pouvoirs exorbitants** : par décision motivée et après avis de la CDCI, il peut créer, modifier le périmètre ou fusionner des communautés.

➔ **Le Sénat a précisé qu'en cas de fusion, le préfet doit requérir l'accord de la commune la plus importante, ce qui peut sembler étonnant.**

L'arrêté du préfet peut intégrer, sans leur accord, des communes isolées et des communes membres d'autres communautés.

La CDCI est consultée pour avis (délai d'un mois) ; elle peut entendre tout maire et tout président d'EPCI qui en fait la demande. Elle dispose à nouveau d'un pouvoir d'amendement : ses éventuelles nouvelles propositions, adoptées à la majorité des 2/3 de ses membres, sont intégrées dans l'arrêté du préfet.

☛ **Observations :**

En 2013, le préfet conserve un pouvoir de décision exceptionnel, sous réserve des propositions de la CDCI (auxquelles il se conforme) et en cas de fusion de l'accord du conseil municipal de la commune la plus importante.

Ces dispositions s'appliqueraient également à la région d'Ile-de-France.

Les dispositions concernant les créations ne s'appliquent pas aux métropoles.

7.3.4 - Fixation d'une date butoir pour la couverture totale du territoire et la suppression des enclaves et des discontinuités territoriales

Article 18

Le Sénat maintient la date butoir du 1^{er} janvier 2014 pour l'achèvement de la couverture totale du territoire tout en reconnaissant un certain pouvoir d'opposition de l'organe délibérant de la communauté et de la CDCI.

En outre, il exclut l'application de ces dispositions dans les départements de la petite couronne d'Ile-de-France.

Lorsque le préfet constate qu'une commune n'appartient à aucune communauté ou crée une enclave ou une discontinuité territoriale, il peut la rattacher, par arrêté, à une communauté dont le **conseil communautaire a donné son accord**. La CDCI est consultée pour avis.

Toutefois en cas de désaccord de la communauté, la **CDCI peut bloquer le projet du préfet** en proposant, à la majorité des deux tiers, un autre rattachement de la ou des communes isolées.

☛ **Observation** : *Le texte ne précise pas les suites alors données par le préfet.*

En cas de divergence entre une **collectivité classée montagne** (commune ou communauté) et le préfet sur le futur périmètre d'une communauté de communes, le comité de massif est consulté.

Ces dispositions s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2014, sauf dans les départements de la petite couronne de l'Ile-de-France.

☛ **Observation** : *Le texte prévoit que l'arrêté du préfet emporte le retrait des communes enclavées ou discontinues de la communauté.*

Pour l'AMF, il s'agit de distinguer, à court terme, la couverture totale du territoire, la résorption des enclaves et des discontinuités territoriales pour lesquelles une date butoir est nécessaire, et à plus long terme, la rationalisation des périmètres pour laquelle il semble irréaliste de fixer une date butoir.

- Afin de ne pas paralyser les débats qui précéderont les élections municipales et de permettre aux élus de déterminer la composition des assemblées communautaires (avant le 30 juin 2013), il est indispensable d'avancer la date butoir pour l'achèvement de la carte intercommunale au 31 décembre 2012 (au lieu du 1er janvier 2014).

- Parallèlement, il est proposé de supprimer les dispositifs exceptionnels prévus en 2013 (création, extension, fusion de communautés et dissolution, modification de syndicats). La rationalisation des périmètres des communautés et des syndicats doit être recherchée. Une réflexion préalable et régulière est nécessaire mais elle ne pourra réellement aboutir qu'à moyen et long terme.

Les amendements proposés par l'AMF n'ont pas été retenus pas le Sénat.

7.3.5 – Consultation obligatoire de la CDCI en dehors des procédures exceptionnelles de 2012 et 2013

Article 27

➔ *Le Sénat a précisé que la CDCI pouvait s'autosaisir pour rendre un avis sur tout projet de création d'EPCI (ou de syndicat mixte) lorsque l'initiative appartient au préfet ou de formuler une proposition tendant à renforcer la coopération intercommunale.*

Elle peut être saisie par le préfet ou à la demande de 20% de ses membres.

7.3.6 - Suppression de la possibilité de créer des enclaves et des discontinuités territoriales lors d'une extension de périmètre

Article 19

➔ *Cette disposition est votée sans modification.*

7.4 – Rationaliser le nombre des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes

7.4.1 – Toute création de syndicat intercommunal ou mixte doit être compatible avec le schéma départemental de la coopération intercommunale ou avec les objectifs de rationalisation définis par la loi

Article 21

➔ *Cette disposition est votée sans modification.*

☛ *Observations : Le projet de création de syndicat, qui ne serait pas compatible avec le schéma, ne pourrait pas être autorisé. Le préfet n'est jamais tenu de créer un EPCI. De même, il est prévu qu'il porte un pouvoir d'appréciation sur la création d'un syndicat mixte.*

7.4.2 - Renforcement des pouvoirs du préfet pour faciliter leur dissolution, l'évolution de leur périmètre ou leur fusion

Article 30

■ Dès la publication du schéma départemental de coopération intercommunale ou pendant l'année **2012**, le préfet propose la dissolution, la modification du périmètre ou la fusion de syndicats intercommunaux ou de syndicats mixtes « fermés ».

Le préfet peut s'écarter des propositions du schéma, après avis de la CDCI. Les propositions (ou l'avis) de la CDCI adoptées à la majorité des 2/3 de ses membres sont intégrées dans le projet du préfet.

La dissolution, la modification du périmètre ou la fusion sont prononcées, par arrêté du préfet, après accord de la **moitié au moins des membres du syndicat** (ou ceux inclus dans le périmètre proposé), **y compris le conseil municipal de la commune la plus importante. Cette majorité doit représenter la moitié au moins de la population totale en cas de dissolution et de fusion.**

■ En **2013** et à défaut d'accord des membres des syndicats, le préfet peut par décision motivée, après avis de la CDCI, dissoudre, modifier le périmètre ou fusionner les syndicats, sous réserve dans ce dernier cas de l'accord du conseil municipal de la commune la plus importante. En vue de formuler son avis dans le délai d'un mois, la CDCI peut entendre tout maire ou tout président d'EPCI qui en font la demande. Elle dispose d'un pouvoir d'amendement : l'arrêté du préfet se conforme aux nouvelles propositions de la CDCI émises à la majorité des 2/3.

7.4.3 – Création d'une procédure de fusion de syndicats intercommunaux et de syndicats mixtes

Article 22

➔ *Le Sénat a élargi la procédure de fusion de syndicats aux syndicats mixtes ouverts.*

☛ **Observation** : *Il semble dommage qu'il n'y ait pas harmonisation des règles de majorité en cas de dissolution, de modification de périmètre ou de fusion de syndicat.*

La procédure de fusion entre syndicats de communes et/ou syndicats mixtes est calquée sur celle applicable aujourd'hui pour les fusions d'EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre, à l'exception de la règle de la continuité territoriale.

La fusion est arrêtée par le préfet après accord des 2/3 au moins des membres des syndicats représentant plus de la 1/2 de la population totale ou l'inverse. Les comités syndicaux sont simplement consultés.

Toutefois, ces règles ne s'appliquent pas lorsque le projet de fusion inclut des syndicats mixtes « *ouverts* » puisque l'accord concordant de leur comité syndical et de leurs membres est requis.

7.4.4 – Faciliter la dissolution des syndicats intercommunaux et mixtes

Article 23

Les syndicats intercommunaux et mixtes sont dissous de plein droit lorsqu'ils ont transféré l'intégralité de leurs compétences à un syndicat mixte ou qu'ils ne comptent plus qu'un seul membre.

La dissolution des syndicats qui n'exercent aucune activité depuis 2 ans est facilitée de même que celle des syndicats mixtes ouverts (majorité et non plus unanimité des membres).

7.4.5 – Renforcement du principe de substitution des communautés aux syndicats intercommunaux et mixtes, lesquels disparaissent.

Article 24

Lorsqu'il y a identité de périmètre entre un syndicat (intercommunal ou mixte) et une communauté, la communauté est substituée de plein droit au syndicat pour la totalité des compétences du syndicat.

De même, elle se substitue de plein droit pour les compétences qu'elle exerce au syndicat de commune ou au syndicat mixte inclus dans son périmètre.

7.4.6 – Effets d'une substitution partielle de la communauté dans un syndicat mixte (NOUVEAU)

Article 24 bis

Lorsque par substitution, une communauté est membre d'un syndicat mixte pour une partie seulement de son territoire, la population prise en compte dans le cadre de la majorité qualifiée (requis pour la modification de ses statuts, son périmètre, ses compétences) est à la population correspondant à la partie de son territoire incluse dans le syndicat.

☛ **Observations :**

Cette disposition semble logique surtout lorsque la substitution de la communauté n'a joué que pour quelques communes membres du syndicat. L'application de cette disposition aux syndicats mixtes « ouverts » dépendra de ses statuts.

7.4.7 – Rationalisation du nombre des délégués au sein des comités syndicaux (NOUVEAU)

Article 21 bis

Si les statuts du syndicat le prévoient, il est possible de désigner un collège constitué de conseillers municipaux pour l'élection des délégués au comité syndical.

7.5 - Simplifier la procédure de fusion d'EPCI

Article 20

En matière de fusion d'EPCI, le Sénat a introduit plusieurs modifications qui renforcent le pouvoir des CDCI ainsi que les modalités d'accord des conseils municipaux à double majorité qualifiée et qui permettent une fusion-transformation en une autre catégorie d'EPCI à fiscalité propre.

Ainsi, le texte prévoit que :

- *la CDCI dispose d'un pouvoir d'initiative en matière de fusion ;*
- *toute inclusion de communes (isolées ou membres d'une autre communauté) dans le projet de périmètre de fusion doit correspondre au schéma départemental de coopération intercommunale ;*
- *le projet de périmètre soumis pour avis à la CDCI doit être accompagné d'une étude d'impact financière et budgétaire. En cas d'avis défavorable, le préfet est tenu de faire une nouvelle proposition de projet de périmètre ;*
- *la fusion requiert une double majorité qualifiée appréciée au niveau du futur périmètre de fusion mais aussi du périmètre de chaque EPCI.*

Il offre en outre :

- *la possibilité de fusionner en se transformant en une communauté de catégorie plus intégrée ;*
- *le maintien de la DDR en cas de fusion.*

■ Le projet de fusion peut être initié par une ou plusieurs communes, l'organe délibérant d'un EPCI, le préfet ou la CDCI.

☛ *Observations : Jusqu'à présent, la CDCI était consultée lorsque le projet était d'initiative préfectorale. La CDCI sort de son rôle de consultation puisqu'elle pourra désormais se saisir et proposer un projet de fusion en dehors de toute saisine des collectivités ou du préfet. Cela paraît inédit.*

L'arrêté du préfet qui fixe le **projet de périmètre** peut intégrer toute commune dont l'inclusion est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière nécessaire au développement du nouvel EPCI, dans le cadre du schéma départementale de coopération intercommunale.

☛ *Observations : Jusqu'à présent, le périmètre de fusion ne pouvait inclure des communes membres d'une autre communauté sans une procédure de retrait (accord du conseil communautaire et des communes membres). Le texte ouvre désormais au préfet la faculté de retirer, avec leur accord, les communes membres d'une autre communauté.*

Son pouvoir est encadré dans le cadre du schéma départemental de la coopération intercommunale. Que se passe-t-il si ce schéma n'existe pas ou n'est pas adopté ?

■ Le projet de périmètre, accompagné d'un rapport explicatif et d'une étude d'impact financière et budgétaire, est soumis pour **avis à la CDCI et aux EPCI concernés**.

En cas d'avis défavorable de la CDCI, le préfet fait une nouvelle proposition de périmètre en tenant compte de l'avis motivée de la CDCI.

■ Le projet est transmis aux **conseils municipaux concernés** qui disposent de trois mois pour se prononcer.

Leur accord doit être exprimé par les 2/3 des communes incluses dans le projet de périmètre représentant plus de la moitié de la population ou l'inverse. Cette majorité doit nécessairement comprendre au moins les 2/3 des conseils municipaux des communes

représentant la moitié de la population ou l'inverse dans chacun des EPCI dont la fusion est envisagée. L'accord des communes membres d'un autre EPCI est requis avant leur retrait. Le préfet prend un arrêté de fusion.

☛ *Observations* : L'accord des EPCI appelés à fusionner n'est plus requis, ils sont simplement consultés. Il s'agit de lever le blocage lié à l'opposition d'un seul EPCI. Le Sénat crée, en revanche, une nouvelle majorité qualifiée très complexe et qui semble difficile à obtenir (plus rigoureuse qu'actuellement).

■ Les **compétences optionnelles et facultatives des communautés** appelées à fusionner sont exercées par la communauté issue de la fusion ou restituées aux communes membres. L'intérêt communautaire des compétences obligatoires et optionnelles est défini dans un délai de 2 ans après la fusion. Entre-temps, l'intérêt communautaire, défini par chacun des EPCI fusionnés, est maintenu sur leur ancien périmètre. A l'issue des 2 ans et en l'absence d'harmonisation de l'intérêt communautaire, l'intégralité des compétences est transférée.

☛ *Observations* : La possibilité de rétrocéder des compétences optionnelles aux communes facilite la mise en place de la fusion.

La fusion peut prévoir l'évolution du nouvel EPCI en une **cagoterie de communauté plus intégrée** (fusion-transformation) dès l'instant qu'elle satisfait les conditions de création en terme de seuil démographique, d'exercice de compétences obligatoires et optionnelles,

■ La fusion entraîne une **nouvelle élection des délégués** et le mandat des délégués en fonction est prorogé jusqu'à l'installation du nouveau conseil (concernant la répartition des sièges et le mode de désignation des délégués jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux ☞ cf.1.2).

■ **Maintien du bénéfice de la Dotation de développement rural (NOUVEAU)**

Article 34 quater II

Par dérogation aux seuils de population, une **communauté issue de la fusion de plusieurs EPCI**, dont au moins un a bénéficié au cours des cinq dernières années de la DDR, peut percevoir une attribution au titre de la DDR correspondant à la somme de la moyenne des dotations perçues par ces EPCI au cours des cinq dernières années.

☛ *Observations* : Il semble impossible de concevoir que la DDR, qui subventionne des projets intercommunaux devienne, pour les EPCI fusionnés, une dotation pérenne, sans tenir compte de leurs projets et de leurs investissements. En outre, dans certains départements, le fonds DDR serait asséché par une telle mesure.

7.6 – Supprimer la possibilité de créer de nouveaux « pays » au sens de la loi du 4 février 1995

Article 25

➔ **Le Sénat a précisé que les contrats conclus par les pays (avant application de la loi) sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance.**

☛ *Observations* : Il s'agit de lever une crainte des actuels pays.

Au 1er janvier 2009, il existe 370 Pays, dont 346 sont reconnus. Les Pays couvrent 80% du territoire français et concernent 46% de la population française.

En intégrant les contrats de développement Rhône-Alpes, dispositif mis en place par la région, 50% de la population est concernée par les Pays et 84% du territoire français couvert (sources : APFP).

7.7 – Renforcer et faciliter l'exercice des compétences des communautés

7.7.1 – Le projet de loi prévoyait que les EPCI peuvent exercer toute compétence communale dès lors qu'elle leur a été attribuée par la loi ou transférée par les communes

Article 15

➔ *Le Sénat a supprimé cette disposition conformément à une demande de l'AMF.*

7.7.2 – Transfert automatique de certaines attributions de police du maire au président d'EPCI à fiscalité propre

Articles 31 et 31 bis

Le projet de loi prévoyait le transfert automatique des attributions de police du maire au président de communauté dans les domaines suivants : assainissement, élimination des déchets ménagers, stationnement des gens du voyage, circulation et stationnement sur voirie. Le texte supprimait à la fois l'accord des maires et l'obligation d'arrêtés conjoints.

Conformément à une demande de l'AMF, le Sénat a rétabli l'accord des maires pour le transfert des pouvoirs police au président de communauté, il reste donc facultatif.

Parallèlement au transfert de compétences, le président de la communauté reçoit les pouvoirs police lui permettant de réglementer l'assainissement, l'élimination des déchets ainsi que le stationnement des gens du voyage.

Dans le délai de 6 mois après l'élection du président de la communauté (ou après le vote de la loi), les maires peuvent s'opposer - individuellement - au transfert de leurs pouvoirs de police.

Lorsque le transfert est décidé, le président de la communauté l'exerce seul, il transmet les arrêtés de police pour information aux maires des communes concernés.

➔ *Les présidents d'EPCI ou de syndicats mixtes compétents en matière de collecte des eaux usées autorisent le déversement des eaux usées dans le réseau public d'assainissement.*

La procédure de transfert et d'exercice de la police du **stationnement** et de la **circulation** ainsi que celle relative à la sécurité des manifestations culturelles et sportives dans les établissements communautaires ne changent pas :

- le transfert est facultatif,
- il est décidé à l'unanimité des maires (sauf dans les communautés urbaines),
- il s'exerce par arrêtés conjoints.

7.7.3 – Faciliter les transferts de compétences et la définition de l'intérêt communautaire *Article 32*

➔ *Conformément aux demandes de l'AMF, le Sénat a supprimé ces dispositions.*

7.8 – Renforcer la mutualisation des biens, des personnels et des ressources

7.8.1 – Régularisation des conventions de mise à disposition de services

Article 33

Il s'agit de régulariser les mises à disposition de services au regard du droit européen.

➔ *Le Sénat a précisé les conditions de dérogation à l'obligation de transfert des services.*

Par dérogation au principe de transfert des services parallèlement aux transferts de compétences, les communes peuvent conserver tout ou partie des services œuvrant dans les domaines transférés. Néanmoins, ces services sont, en tout ou partie, mis à disposition de l'EPCI. Les communes disposent d'un délai d'un an pour ce mettre en conformité. Les mises à disposition de services peuvent également se faire de l'EPCI vers les communes.

Dans les deux cas, elles donnent lieu à une **convention** prévoyant les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement sont fixées par décret après consultation des comités techniques paritaires compétents.

7.8.2 Faciliter la mutualisation des services entre les communautés et leurs membres : nouveau régime de gestion unifiée du personnel

Article 34

En dehors de tout transfert de compétences, une communauté et ses communes membres peuvent se doter de services communs. Rattachés à la communauté, les services communs sont composés d'agents de la communauté et/ou d'agents des communes mis à disposition de plein droit. Les effets sont réglés par une convention (soumise au CTP). Dans les communautés levant la CETU, ils peuvent s'imputer sur l'attribution de compensation. En fonction des missions confiées au service, les agents sont placés sous l'autorité hiérarchique du maire ou du président de la communauté.

7.8.3 – Permettre la mutualisation des biens entre les communautés et leurs membres

Article 34

En dehors de tout transfert de compétences, une communauté peut se doter de biens qu'elle partage avec ses communes membres dans le cadre d'un règlement de mise à disposition.

7.9 – Diverses dispositions

7.9.1 - Interdiction de conditionner l'octroi d'une subvention par une collectivité territoriale à l'adhésion de la collectivité bénéficiaire à un EPCI ou un syndicat mixte

Article 28

➔ *Le Sénat a complété cette disposition : l'octroi d'une subvention ne peut pas être conditionné à l'adhésion de la collectivité bénéficiaire à une association.*

7.9.2 – Unification de la DGF à l'échelle intercommunale (**NOUVEAU**)

Article 34 quater I

Sur délibérations concordantes du conseil communautaire et de ses communes membres, la communauté peut percevoir en lieu et place des communes membres le montant de leur DGF. Dans ce cas, elle met en place une dotation de reversement, selon les critères de ressources et de charges définis librement par le conseil à la majorité qualifiée des suffrages exprimés.

☛ *Observations* : la territorialisation de la DGF figurait déjà dans l'avant projet de loi relatif aux collectivités territoriales présenté en juillet 2009.

Si l'on peut penser que la majorité qualifiée du conseil communautaire requise pour la détermination des critères de reversement est la majorité des 2/3 du conseil, celle-ci mériterait d'être précisée.

A l'exception des dispositions concernant la désignation des conseillers communautaires (ou métropolitains) et celles relatives à la composition de l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre (sauf celles concernant les vice-présidents), cette loi est d'application immédiate, y compris en Ile-de-France.