

# ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

## **Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales**

### ***Présentation des dispositions intéressant les communautés***

Version actualisée au 11 avril 2011



## Les dates clés de la mise en œuvre de la réforme territoriale pour l'intercommunalité

*La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a été publiée au Journal Officiel, en toute fin d'année 2010. Ce texte impacte fortement les communautés, aussi bien du point de vue de leurs périmètres, de leurs moyens d'intervention que de leur gouvernance. Sa promulgation lance le coup d'envoi d'une rénovation en profondeur de l'intercommunalité, dans un calendrier particulièrement dense et serré.*

→ **2011** représente une année importante dans le grand chantier de l'achèvement et de la rationalisation des périmètres. Dès à présent, des rendez vous essentiels pour l'avenir des communautés sont attendus et pour certains d'entre eux les délais ont commencé à courir. Avant le 16 mars 2011, les Commissions Départementales de Coopération Intercommunales devront être recomposées. S'en suivra la discussion autour du schéma départemental de coopération intercommunale – document pivot pour les évolutions de périmètres dans chacun des départements – avant leur adoption définitive au plus tard le 31 décembre prochain. Durant cette même année, les maires et le cas échéant les présidents de communautés devront se prononcer sur un éventuel refus de voir transférer à l'exécutif intercommunal leurs pouvoirs de police spéciale.

→ **2012** ouvrira le temps concret des créations, fusions, extensions, etc. de communautés, avec l'application immédiate des nouvelles règles de gouvernance pour les communautés concernées (création, fusion et transformation-extension), sur la composition du conseil communautaire et le plafonnement du nombre de vice présidents. Dès le premier jour de cette même année, la participation minimale du maître d'ouvrage à une opération d'investissement devra être de 20% du montant total des financements apportés au projet, sauf exceptions limitativement énumérées dans la loi.

→ **2013** verra s'ouvrir une période de pouvoirs renforcés du préfet sur ses cinq premiers mois (mais toujours sous contrôle de la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres), le rattachement des dernières communes isolées et les délibérations des communes membres sur le nombre et la répartition des sièges à prendre au plus tard le 30 juin afin d'anticiper les prochains renouvellements électoraux. Quoiqu'il en soit au 30 septembre au plus tard, le préfet modifiera les statuts des communautés sur ce point pour tenir compte des nouvelles règles de composition de l'assemblée et du bureau.

→ **2014** constituera une étape essentielle pour la construction intercommunale avec l'introduction inédite du suffrage universel direct pour la désignation des conseillers communautaires et la rénovation des pactes fondateurs via l'élaboration dans chacune des communautés d'un schéma directeur de mutualisation des services dans chacun des communautés. Dans les six mois des renouvellements des conseils municipaux, les maires et présidents de communautés devront se prononcer sur l'éventuel transfert des pouvoirs de police. Cette même année, les élus généraux et régionaux fusionneront pour donner naissance au nouveau conseiller territorial.

→ **2015** fixera le point de départ de la nouvelle répartition des compétences et la date butoir à laquelle devront être élaborés les schémas régionaux de mutualisation à défaut desquels le cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement en provenance de la région et du département pour un même projet sera interdit par principe, sauf dérogations.

## I. Achèvement et rationalisation de la carte intercommunale

### Synthèse des dispositions relatives aux périmètres communautaires

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

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

La date d'achèvement de la carte de l'intercommunalité est fixée au 1er juin 2013. Concrètement, cela signifie qu'à compter de cette date, toutes les communes de France – Sauf Paris et celles des départements des Hauts-de-Seine (92), du Val de Marne (94) et de la Seine Saint Denis (93) – devront être membres d'une communauté de communes, d'agglomération, urbaine ou d'une métropole. Ainsi, à partir du 1<sup>er</sup> juin 2013, le préfet pourra rattacher par arrêté une commune isolée ou créant une enclave ou une discontinuité territoriale à une communauté et passer outre le désaccord de la communauté de rattachement sauf si la CDCI s'est prononcée en faveur d'un autre projet à la majorité des deux tiers de ses membres.

Pour parvenir à cet objectif, chaque Commission Départementale de Coopération Intercommunale, dont les membres auront été renouvelés au plus tard le 16 mars 2011, sera chargée d'adopter un Schéma Départemental de la Coopération Intercommunale (SDCI) prévoyant les modalités concrètes de la couverture intégrale du territoire par les communautés dans chaque département – hormis ceux de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine Saint Denis et du Val de Marne. Ces schémas devront également envisager les modalités de rationalisation des périmètres existants.

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

## → Les Commissions Départementales de Coopération Intercommunale (CDCI)

Désormais, la CDCI est :

- modifiée dans la composition de ses collègues : 40% de maires, d'adjoints ou de conseillers municipaux (au lieu de 60% jusqu'à présent), 40% de représentants de communautés (au lieu de 20%, communautés et syndicats confondus), 5% de syndicats (distingués explicitement des communautés), 10% de conseillers généraux (au lieu de 15% jusqu'à présent) et 5% de conseillers régionaux (inchangé)
- recomposée dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi (c'est-à-dire au plus tard le 16 mars 2010) dans les conditions définies par la loi et par le décret du 28 janvier 2011 (cf. décret transmis en annexe)
- élue uniquement dans l'hypothèse d'une pluralité de candidatures (en cas de liste unique déposée par l'association départementale des maires, le préfet en prend acte)
- associée à l'élaboration du SDCI (dans une logique de co-production avec le préfet)
- renforcée dans ses pouvoirs de modification des projets qui lui sont soumis (à la majorité des 2/3 de ses membres)
- consultée sur tout projet de création, extension, fusion et de rattachement d'une commune isolée
- encouragée dans ses capacités d'initiatives : fusion et pouvoir d'auto-saisine

## → Rappel : les attributions des CDCI antérieurement à la loi du 16 décembre 2010

Les CDCI, instituées par la loi du 6 février 1992, se sont vues confiées, dès cette date, deux fonctions essentielles : d'une part, un rôle prospectif par l'élaboration pour chaque département d'un « schéma départemental de la coopération intercommunale », rendu opposable par arrêté préfectoral (ces schémas sont demeurés lettres mortes jusqu'à leur réactivation en 2006, sous une forme moins contraignante) ; d'autre part, les CDCI sont obligatoirement consultées par le préfet lors de tout projet de création ou de fusion de communautés. La jurisprudence a eu l'occasion de préciser que la consultation de la CDCI en vue d'une création de structure intercommunale devait porter sur un projet précis et non sur une intervention vague, d'une part, et que cette consultation devait prendre la forme d'une délibération collégiale, d'autre part. Le respect de cette procédure présente en effet un caractère substantiel. Le Conseil d'Etat a ainsi annulé un arrêté de création d'une communauté de communes au motif que le préfet n'avait pas réuni la CDCI et s'était borné à informer individuellement ses membres du projet envisagé.

En pratique, ces commissions sont demeurées durant les dernières années quelque peu « en sommeil », cantonnées dans un rôle purement consultatif. Elles ont néanmoins été réactivées en 2006 lors de la concertation auprès des élus locaux, conduite par les préfets à la demande du ministère de l'Intérieur sur l'évolution des périmètres intercommunaux, suite à la publication du rapport de la cour des Comptes de novembre 2005 « L'intercommunalité en France ». Cet exercice a démontré que le collège des représentants intercommunaux était insuffisamment représentatif et que la CDCI devait être renforcée dans ses prérogatives. Sur proposition conjointe de l'AdCF et de l'AMF, la composition de ces commissions a donc été revue par la loi du 16 décembre 2010 et ces dernières disposent désormais de pouvoirs effectifs.

## → Les attributions nouvelles de la CDCI depuis la loi du 16 décembre 2010

Outre ses missions initiales qui demeurent inchangées, la CDCI se voit confier d'importantes prérogatives nouvelles en matière d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale.

### ✓ *Sur l'élaboration des futurs schémas départementaux de coopération intercommunale :*

Les CDCI ont pour mission principale de co-produire avec le Préfet le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI). Pour ce faire, la commission sera consultée sur un document qui lui sera proposé par le préfet et sur lequel elle aura un pouvoir d'amendement à la majorité des deux tiers de ses membres (effectif total). Ce schéma devra prévoir les modalités d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale, sur la base d'un référentiel prévu par la loi.

Par circulaire en date du 27 décembre 2010, le secrétaire d'Etat en charge des collectivités locales a invité les préfets à engager rapidement la concertation avec les CDCI (sous leur forme actuelle). La recomposition des CDCI devra être effective au plus tard le 16 mars 2011, afin de tenir compte des nouvelles proportions de chaque collège de représentants. Dès le mois d'avril suivant, les préfets sont invités à communiquer au ministère de l'Intérieur le projet de schéma qu'ils entendent soumettre à la CDCI, en vue d'une adoption au plus tard le 31 décembre 2011 (si le SDCI n'est pas adopté, le préfet aura toute latitude pour procéder aux recompositions territoriales en 2012 et jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2013, dans le respect des seuls objectifs fixés par la loi).

Sur l'année 2011, le projet de schéma élaboré par le préfet, ainsi que l'ensemble des avis des organes délibérants concernés (conseils municipaux et communautaires) sont transmis à la CDCI. A compter de cette transmission, cette dernière dispose alors d'un délai de quatre mois pour se prononcer. Les propositions de modification du projet de schéma adoptées par la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres sont nécessairement intégrées dans le projet de schéma.

Le nouveau texte renforce donc de manière significative les attributions de la CDCI, en la chargeant de coproduire, avec les services de l'Etat, le SDCI qui servira de document de référence pour l'achèvement et la rationalisation des périmètres. Les modifications apportées par la CDCI à la majorité des 2/3 au document qui lui sera soumis devront être obligatoirement prises en compte par le préfet, sous réserve de leur conformité aux objectifs de couverture intégrale et de suppression des enclaves et discontinuités.

La loi attribue ainsi une dimension nouvelle à la CDCI, qui dispose de pouvoirs effectifs pour accompagner et orienter aux côtés du représentant de l'Etat, le développement de la coopération intercommunale.

### ✓ *Sur la mise en œuvre du schéma*

#### *\* Entre la date de publication du schéma et le 31 décembre 2012*

Après avis de la CDCI, le préfet peut fixer ou modifier un projet de périmètre ne figurant pas dans le schéma. De la même manière, il peut, après avis de la CDCI, proposer une fusion non retenue par le SDCI. Dans de tels cas, dès lors que la CDCI se prononce à la majorité des deux tiers de ses membres, le préfet doit intégrer les propositions de modification du périmètre qu'elle lui suggère.

En parallèle, il sera chargé de mettre en œuvre les propositions contenues dans le schéma sous réserve de l'obtention de l'accord de la majorité qualifiée des conseils municipaux et après avis des conseils communautaires et de la CDCI.

**\* Entre le 1er janvier 2013 et le 1er juin 2013**

À défaut d'accord des communes sur la mise en œuvre des préconisations du SDCI, et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, le préfet peut, par décision motivée, créer, étendre ou fusionner une ou plusieurs communautés, mais uniquement après avis de la CDCI. Là encore, les nouvelles propositions de modification du périmètre adoptées par la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres s'imposent au préfet qui est alors tenu de les intégrer. Les pouvoirs de la CDCI sont identiques dans les hypothèses de dissolution, modification de périmètre et fusion de syndicats non prévues au schéma. Le schéma est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication.

**\* A compter du 1er juin 2013**

Si le préfet constate qu'il subsiste des communes isolées à cette date, il doit prendre un arrêté de rattachement à une communauté existante, après avis de celle-ci et de la CDCI. Si la communauté refuse ce rattachement, la CDCI peut - à la majorité des deux tiers de ses membres - imposer au préfet une hypothèse de rattachement différente.

**✓ Sur le rattachement des communes isolées :**

L'avis de la CDCI est systématiquement requis dans tous les cas de rattachement de communes isolées et sur tout projet de création de communautés. Le préfet ne peut pas opérer le rattachement d'une commune isolée contre la volonté d'une communauté, si la CDCI s'est prononcée, à la majorité des deux tiers de ses membres, en faveur d'un autre projet de rattachement, nécessairement limitrophe. De plus, 20% de l'effectif total de la CDCI peut demander à tout moment au préfet de convoquer une réunion de ses membres, sur un sujet de son choix.

**✓ En matière de fusion :**

La CDCI dispose dorénavant d'un droit d'initiative en matière de fusion. Le projet de périmètre, accompagné d'un rapport explicatif et d'une étude d'impact budgétaire et fiscal, est soumis par le préfet à la (ou aux) CDCI pour avis. Dès la notification du rapport et du projet de périmètre aux membres de la commission, son examen est mis à l'ordre du jour et fait l'objet d'une délibération dans un délai de deux mois (à défaut, avis réputé favorable). En cas d'avis défavorable de la CDCI adopté à la majorité des deux tiers, le préfet est tenu de faire une nouvelle proposition de périmètre en tenant compte de l'avis motivé de celle-ci.

**✓ Sur la création de communes nouvelles :**

En cas de création d'une commune nouvelle à partir de communes contiguës, membres de plusieurs communautés, la commune nouvelle décide elle-même de sa communauté de rattachement. En cas de désaccord avec le préfet, la CDCI est saisie. Si la CDCI se prononce favorablement sur la demande de la commune nouvelle (à la majorité des 2/3), elle est alors rattachée, ainsi qu'elle l'a souhaité. Dans l'hypothèse inverse, le préfet arbitre seul.

## → **La nouvelle composition de la CDCI**

La loi du 16 décembre 2010 a permis de modifier les règles de répartition des sièges de la CDCI entre les différents collèges. Le décret n°2011-122 du 28 janvier 2011 précise quant à lui les critères à prendre en compte pour définir le nombre total de sièges de la CDCI, la composition du collège électoral des communautés ainsi que les modalités pratiques de désignation des membres de cette commission.

### ✓ **Sur la fixation du nombre total de sièges au sein de la CDCI**

Actuellement, dans chacune des CDCI, le nombre minimum des membres est fixé à 40.

Ce nombre est augmenté d'un siège supplémentaire à partir d'un seuil de 600 000 habitants dans le département, puis par tranche de 300 000 habitants ; par commune de plus de 100 000 habitants dans le département ; ainsi qu'à partir d'un seuil de 400 communes dans le département, puis par tranche de 100 communes.

Le décret ajoute deux nouveaux critères à cette liste :

- un siège supplémentaire par communauté de plus de 50 000 habitants,
- un siège supplémentaire à partir de 25 communautés dans le département puis un siège par tranche de 10 communautés.

Le nombre total de membres est fixé par arrêté préfectoral.

### ✓ **Sur la répartition des sièges entre les collèges**

Après son renouvellement (c'est-à-dire au plus tard le 16 mars 2011), la CDCI sera composée de la manière suivante :

- 40 % par des maires, des adjoints au maire ou des conseillers municipaux élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par les maires regroupés au sein des collèges électoraux déterminés en fonction de l'importance démographique des communes (au lieu de 60% jusqu'à présent) ;
- 40 % par des représentants de communautés ayant leur siège dans le département, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des présidents des organes délibérants de ces établissements à l'exception des syndicats de communes (au lieu de 20% de représentants de communautés et de syndicats) ;
- 5 % par des représentants des syndicats mixtes et des syndicats de communes, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des présidents de chacune de ces catégories de président (nouveau collège destiné à distinguer communautés et syndicats) ;
- 10 % par des représentants du conseil général élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne (au lieu de 15% jusqu'à présent) ;
- 5 % par des représentants du conseil régional dans la circonscription départementale, élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne (proportion inchangée).

La circulaire du 4 février 2011 indique que la CDCI recomposée devra être mise en place avant le 30 avril (les représentants des conseils généraux devant être renouvelés dans un délai de trois semaines à compter des élections cantonales, soit au plus tard le 17 avril 2011).

La loi de réforme des collectivités territoriales prévoit la création d'un sous-collège spécifique pour les communautés comprenant une ou plusieurs communes situées dans les zones de montagne telles que visées au 1<sup>er</sup> alinéa du II de l'article R. 521 I-43 du CGCT. Dans les départements disposant de ces zones de montagne, la composition des collèges des représentants des communes et des communautés (et syndicats) est calculée à la représentation proportionnelle des communes et communautés classés montagne. Ces collèges sont composés obligatoirement et au minimum d'un représentant d'une commune classée montagne et d'un établissement public de coopération intercommunale de montagne.

#### ✓ *Sur la composition des collèges*

Le collège des communes est subdivisé en trois sous collèges : a) Les communes ayant une population inférieure à la moyenne communale du département disposent de 40 % du nombre de sièges pour les communes ; b) Les cinq communes les plus peuplées disposent d'un nombre de sièges représentant 20, 30 ou 40 % de celui fixé pour les communes, suivant que les communes intéressées représentent moins de 25 %, entre 25 et 40 % ou plus de 40 % de la population de l'ensemble des communes du département ; c) Le solde des sièges est pourvu par les autres communes du département.

En revanche, aucune disposition similaire n'a été retenue dans le décret pour la composition du collège des communautés. L'ensemble des présidents de communauté du département sera donc appelé à désigner au sein d'un même collège ses représentants sur la base des listes qui leur seront présentées. Le collège des syndicats sera désigné dans les mêmes conditions que celui des communautés. Dans tous les cas, cette élection aura lieu à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne (l'arrondi se faisant désormais à l'entier le plus proche avec garantie d'attribution d'au moins un siège).

#### ✓ *Sur les modalités de désignation des membres*

Trois types candidatures pourront être présentées pour les collèges des communes, communautés et syndicats :

- des listes comprenant un nombre de candidats de 50% supérieur à celui du nombre de sièges à pourvoir ;
- des candidatures collectives mais ne respectant pas la règle des 50% ;
- des candidatures individuelles.

Il conviendra de compléter les candidatures ne permettant pas d'atteindre le critère des 50% de candidats supplémentaires, dans un délai de 3 jours à compter de la date limite de dépôt des listes.

La loi prévoit que les représentants des communes, des communautés et des syndicats pourront être désignés sur le fondement d'une liste déposée en préfecture à l'initiative de l'Association départementale des maires, pour chacun des collèges.

Dans ce cas, si aucune autre candidature n'a été déposée, le préfet prend acte de la liste unique et la déclare élue (sans organiser d'élections au plan formel).

Ce n'est qu'en cas de dépôt de listes concurrentes que des élections sont organisées (y compris si les candidatures incomplètes n'ont pu être régularisées dans le délai de trois jours, auquel cas l'élection a lieu sur la seule liste régulièrement déposée). Dans le cas de la tenue d'élections, les sièges seront répartis entre les listes à la proportionnelle. Les préfets devront obligatoirement informer les candidats lorsque ceux-ci souhaiteront prendre connaissance des autres candidatures éventuellement déposées.



## → Les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) et les nouveaux pouvoirs du préfet

Le SDCI n'est pas un simple document d'orientation mais comporte des effets juridiques, ainsi que le rappelle le ministre en charge des collectivités territoriales dans sa circulaire du 27 décembre 2010. Le rattachement des communes isolées ainsi que les créations, extensions, fusions et transformations de communautés envisagées par le SDCI devront prendre en compte une pluralité de critères :

\* **seuil critique de 5000 habitants** (hors zones de montagne) : il est indiqué, dans la circulaire du 27 décembre 2010, que le préfet pourra y déroger « *eu égard aux caractéristiques géographiques particulières de certains espaces, telles que l'insularité, une frontière physique majeure ou une très faible densité géographique* »,

\* **amélioration de la cohérence spatiale des communautés** au regard notamment du périmètre des unités urbaines (INSEE), des bassins de vie et des SCOT (sans pour autant qu'il s'agisse de convertir automatiquement ces derniers en communautés). Par ailleurs, la question du franchissement des frontières départementales, voir régionales est explicitement (mais brièvement) envisagée dans la circulaire précitée,

\* **renforcement des solidarités financières** : l'objectif étant de veiller - selon les termes du ministre - à « *une intégration fiscale plus poussée des EPCI à fiscalité propre* »,

\* **réduction du nombre de syndicats** : le ministre souhaite une réduction « très significative » du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes. Sont en particulier visés les cas où les communes sont membres d'un très grand nombre de syndicats « *sans que cette situation apparaisse justifiée* » (61% des communes sont membres de 4 syndicats ou plus et 1100 d'entre elles adhèrent à plus de 9 syndicats),

\* **rationalisation des structures** compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes de développement durable.

### ✓ Calendrier

Les préfets sont invités à présenter leur projet de schéma à la CDCI dès sa réunion d'installation, c'est à dire avant le 30 avril 2011. Dans la foulée de cette transmission, il appartiendra au préfet de saisir les organes délibérants concernés (qui disposent d'un délai de 3 mois pour se prononcer) puis la CDCI afin qu'elle rende son avis au plus tard dans les 4 mois de sa saisine. En tout état de cause, l'adoption définitive du SDCI est fixée au 31 décembre 2011. D'ici là (c'est à dire durant l'année 2011), le ministre a expressément indiqué aux préfets qu' « *il ne serait pas de bonne administration de geler les projets qui s'inscrivent dans l'objectif de rationalisation* ». Le représentant de l'Etat pourra donc procéder à la création ou à la modification de communautés sans attendre l'adoption définitive du schéma, dès lors que ces projets ne contrarient pas les objectifs généraux de la loi et qu'en particulier ils n'ont pas un caractère « *défensif* » (circulaire du 27 décembre 2010).

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

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

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

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

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

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

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

**\* création et transformation d'une communauté dans les conditions de droit commun** : 2/3 des communes et 50% de la population ou l'inverse, avec accord du conseil municipal de la commune dont la population représente plus du quart de la population totale concernée (art. 10 et 11) : sans changement pour les communautés de communes mais modification pour les communautés d'agglomération en passant de la moitié au quart.

**\* fusion de communautés dans les conditions de droit commun** : deux tiers au moins des communes représentant la moitié de la population totale ou l'inverse. Cette majorité devant nécessairement comprendre au moins un tiers des conseils municipaux des communes regroupées dans chacune des communautés candidates à la fusion. Simple avis des conseils communautaires (art. 42).

**\* création, extension et fusion de communauté dans le cadre de la rationalisation** de la carte intercommunale (sur l'année 2012 puis pendant un an, tous les six ans) : moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celles-ci, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale (art. 60 et 61).

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

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

Le rythme des fusions s'est nettement accéléré depuis ces deux dernières années. Déjà en 2009, la barre des 10 fusions avait été dépassée et le mouvement ne s'est pas ralenti depuis. En tout état de cause, certains freins, essentiellement d'ordre juridique, empêchaient encore jusqu'à présent ce mécanisme de déployer toutes ses potentialités. La loi du 16 décembre 2010 tente d'y remédier en modifiant substantiellement la procédure de fusion. En effet, seules les dispositions concernant le transfert des biens, des contrats et des personnels demeurent inchangées.

### **\* Initiative**

Jusqu'à présent, l'initiative d'une fusion appartenait exclusivement aux conseils municipaux, communautaires et au préfet. Désormais, cette capacité d'initiative est également reconnue à la CDCI.

### **\* Rôle et pouvoirs de la CDCI**

Alors que la CDCI n'était consultée que lorsque l'initiative provenait du préfet, elle le sera désormais dans tous les cas de figure. De plus, son rôle consultatif est complété par un vrai pouvoir d'amendement du projet envisagé. En effet, la CDCI sera toujours en mesure de modifier le périmètre de la fusion projetée à la majorité des deux tiers de ses membres. Le préfet étant, dans ce cas, en situation de compétence liée.

### **\* Conditions de majorité**

Les délibérations unanimes des conseils communautaires sur l'arrêté de périmètre sont remplacées par un simple avis. En revanche, dans les conditions de droit commun, cet arrêté de périmètre devra être approuvé par deux tiers au moins des communes représentant la moitié de la population totale ou l'inverse. Cette majorité devant nécessairement comprendre au moins un tiers des conseils municipaux des communes regroupées dans chacune des communautés candidates à la fusion (alors que jusqu'à maintenant seule était prise en compte la majorité des deux tiers/ la moitié sur l'ensemble du périmètre projeté). En 2012, puis tous les six ans sur une période d'un an, la majorité d'approbation de l'arrêté de fusion sera celle du dispositif dérogatoire (50% des communes représentant 50% de la population totale avec droit de veto de la commune représentant au moins 1/3 de la population totale).

### **\* Contenu de l'arrêté de périmètre**

Le préfet pourra inscrire, dans la liste des collectivités concernées par la fusion, des communes déjà membres d'une autre communauté (actuellement, seules des communes isolées pouvaient être incluses dans cette liste en plus de celles composant les communautés candidates). L'arrêté de périmètre devra en outre être accompagné d'un rapport explicatif ainsi que d'une étude d'impact budgétaire et fiscal. En plus de l'arrêté de périmètre, les conseils municipaux ont désormais à se prononcer sur les statuts et la catégorie envisagée de la nouvelle communauté. En effet, la fusion pourra donner naissance à une nouvelle communauté plus intégrée que chacune de celle inscrites dans l'arrêté préfectoral dès lors qu'elle en satisferait les conditions de création : seuil démographique, exercice de compétences obligatoires et optionnelles. A défaut, le principe de l'alignement sur la catégorie la plus intégrée des communautés fusionnées demeure.

### **\* Reprise des compétences**

Dans les trois mois de l'entrée en vigueur de l'arrêté de fusion, le conseil communautaire devra décider du maintien au profit de la nouvelle communauté, ou de la restitution aux communes, des compétences anciennement exercées à titre optionnel et facultatif par les communautés fusionnées.

La reprise des compétences optionnelles n'est donc plus automatique mais fait l'objet d'une décision de la nouvelle communauté. En attendant que l'assemblée délibérante se prononce, la nouvelle entité sera tenue d'exercer ces compétences dans les anciens périmètres. Les communautés issues de fusion n'auront donc pour seule obligation que celle de reprendre les anciennes compétences obligatoires, en bénéficiant d'une période de lissage de deux ans afin d'harmoniser les définitions d'intérêt communautaire. Jusqu'à cette échéance, les anciens intérêts communautaires perdurent au sein de chacun des territoires correspondant aux différentes communautés fusionnées.

#### **\* Composition des conseils communautaires et du bureau**

La fusion entraînant la création d'une nouvelle communauté, les nouvelles règles de plafonnement de l'organe délibérant et du nombre de vice-présidents lui sont automatiquement applicables (hormis l'hypothèse dans laquelle l'arrêté de périmètre aurait été pris avant la promulgation de la loi, c'est à dire avant le 16 décembre 2010). En cas de fusion entre deux renouvellements généraux de conseils municipaux, les délégués des communes sont désignés par les conseils municipaux soit au scrutin de liste dans les communes qui y sont soumises, soit dans les mêmes conditions que le maire dans les autres communes (ou lorsqu' seul délégué doit être désigné).

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

Le texte assouplit les conditions de création des communautés d'agglomération, dans certains cas limitativement énumérés.

Ainsi, en lieu et place du traditionnel seuil démographique de 50000 habitants issu de la loi Chevènement, il est désormais prévu la possibilité de prendre en compte un seuil réduit à 30 000 habitants dès lors que le périmètre envisagé comprend le chef lieu de département.

Par ailleurs, il sera possible de prendre en compte la population DGF (et non INSEE) pour le calcul du seuil des 50 000 habitants sous réserve que la population DGF excède d'au moins 20 % ce seuil des 50 000 et augmente de plus de 50 % la population totale.

Parallèlement, le texte vise à accélérer et à faciliter la transformation des Syndicats d'Agglomération Nouvelle (SAN) en communautés. Il prévoit que tout SAN peut se transformer en communauté d'agglomération, ou, s'il ne remplit pas les critères de population, en communauté de communes, sans attendre la publication du décret d'achèvement de l'opération d'intérêt national pour lesquels ils ont été créés. La transformation est alors prononcée par arrêté préfectoral après accord de l'organe délibérant du SAN.

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

L'article 22 de la loi Voynet est abrogé, supprimant *de facto* le fondement juridique servant à la création administrative de nouveaux pays. Pour autant, les pays déjà existants à la date de promulgation de la loi sont maintenus et il est explicitement prévu que les contrats conclus par les pays antérieurement à cette abrogation seront exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance.

Par ailleurs, des dispositions à caractère technique tendent à encourager et simplifier la dissolution des syndicats et leur réintégration au sein des communautés existantes. Les SDCI devront notamment proposer les évolutions en la matière conformes à l'objectif de rationalisation de la carte intercommunale. Le préfet disposera des mêmes pouvoirs à l'égard des syndicats que ceux qui lui sont accordés concernant l'intercommunalité à fiscalité propre, en particulier sur l'année 2012. La procédure de fusion est étendue aux syndicats, les mécanismes de substitution des communautés aux syndicats sont renforcés et les conditions permettant au préfet de prononcer la dissolution d'office des syndicats devenus inactifs sont assouplies.

## II. Compétences et moyens des communautés

### **Synthèse des dispositions relatives aux compétences et moyens des communautés**

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

### **→ Approfondissement des dispositifs de mutualisation au sein du bloc local**

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

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

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

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

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

### → Renforcement des solidarités financières et fiscales

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

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

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

Jusqu'à présent, seul pouvait être envisagé un exercice conjoint de certains pouvoirs de police spéciale par le président de communauté et les maires des communes membres.

#### ✓ La situation avant la loi du 16 décembre 2010

Il s'agissait en réalité d'une simple possibilité de coordination entre exécutifs et non d'un véritable transfert, dans la mesure où les maires préservaient leurs pouvoirs. N'était rendue possible que la co-signature par le maire et le président des arrêtés de police pris en matière d'assainissement, d'élimination des déchets ménagers, d'accueil et d'habitat des gens du voyage, de manifestations culturelles et sportives ou de voirie, lorsque ces compétences avaient été transférées à la communauté. Ce partage d'attributions était décidé, sur proposition d'un ou de plusieurs maires, par le préfet, après accord de tous les maires des communes membres et du président (à la majorité qualifiée des maires dans les communautés urbaines). Ce dispositif complexe, facteur de risques juridiques sur le plan de la responsabilité des différentes autorités engagées, était demeuré, depuis sa naissance en 2004, sans véritable usage.

#### ✓ La situation après la loi du 16 décembre 2010

Dressant le constat de la quasi-inapplicabilité du dispositif issu de la loi Libertés et Responsabilités locales, le législateur a décidé de renverser le principe existant en rendant automatique le transfert du pouvoir de police spéciale rattaché à des compétences transférées.

Ce transfert automatique sera la règle en matière :

- d'assainissement,
- d'élimination des déchets ménagers
- de réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage.

En revanche, le transfert des pouvoirs de police spéciale concernant les manifestations culturelles ou sportives ainsi que celui relatif à la circulation et au stationnement (en cas de transfert de la compétence voirie) demeureront facultatifs et soumis à une décision unanime des maires et du président.

Que le transfert soit automatique ou facultatif, dans chacun de ces domaines, les arrêtés ne seront donc plus pris conjointement mais relèveront du seul président de communauté. Ce dernier n'aura pour obligation que de les transmettre à titre informatif aux maires des communes concernées dans les meilleurs délais. Enfin, les agents de police municipale recrutés par les communautés et les agents spécialement assermentés pourront assurer, sous l'autorité du président, l'exécution des décisions prises en vertu d'un pouvoir de police transféré.

Les maires pourront au demeurant s'opposer au transfert automatique. Chaque maire pourra, pour sa propre commune et dans chacun des trois domaines prévus par la loi, s'opposer au transfert et garder son pouvoir de police spéciale.

Il devra néanmoins manifester son opposition soit **un an après la promulgation de la loi** (pour ce qui est du mandat en cours), puis dans un délai de six mois suivant chaque élection du président de communauté.

Ce refus devra être notifié par les maires concernés au président de communauté. Dans un tel cas, ce dernier ne sera donc investi des pouvoirs de police spéciale que sur une partie seulement du périmètre communautaire et/ ou uniquement pour certaines compétences. Cette solution compliquée pourra conduire à un exercice asymétrique et à la carte du pouvoir de police spéciale par le président. Il est même possible que ses pouvoirs de police spéciale n'aient pas la même assise géographique selon les domaines de compétences puisque les maires pourront se prononcer domaine par domaine.

Afin d'éviter une telle situation, **le président de communauté dispose du droit de renoncer à l'exercice du pouvoir de police spéciale au vu des éventuels refus exprimés par les maires**. De fait, si dans l'année qui suit la promulgation de la loi ou dans les six mois qui suivent son élection (en cas de création ex nihilo de communautés d'ici la fin du mandat ou au lendemain des échéances électorales de 2014), le président pourra refuser, dans chacun des domaines visés et sur l'ensemble du territoire, que les pouvoirs de police spéciale lui soit transférés de plein droit, si un ou plusieurs maires se sont eux même opposés à un tel transfert. Dans ce cas, le président de communauté aura à notifier à chacun des maires concernés son renoncement au pouvoir de police spéciale. En revanche, en cas de transfert plein et entier des pouvoirs de police spéciale de l'ensemble des maires dans chacun des trois domaines visés par la loi, le président ne pourra se soustraire à l'obligation de les exercer en leur lieu et place.

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

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

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

### III. Gouvernance du bloc communes - communauté

#### Synthèse des dispositions relatives à la gouvernance du bloc local

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

#### → Election des conseillers communautaires au suffrage universel direct

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

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

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

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

#### → Limitation du nombre de vice-présidents

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



→ **Nouvelle méthode de répartition des sièges**

Désormais, deux solutions peuvent être envisagées :

- **Accord local** : les sièges sont librement répartis, en tenant compte de la population, par un accord local entre communes obtenu à la majorité qualifiée.
- **Absence d'accord local** : les sièges sont distribués selon une procédure prévue par la loi, à savoir la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

**Quoiqu'il en soit, le nombre total d'élus par communauté est désormais plafonné sur la base du tableau visé à l'article 9 de la loi :**

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

**Ce tableau ne constitue qu'une base de calcul pour connaître le nombre total de sièges du conseil pouvant être réparti (quelle que soit la méthode mise en œuvre : accord ou absence d'accord).**

## ✓ 1ere hypothèse : l'accord local encadré ou la procédure négociée

### \* Comment conclure un accord local sur la répartition des sièges ?

Un accord sur la répartition des sièges entre les communes peut être conclu à la majorité des **deux tiers** au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant **la moitié** de la population totale de celles-ci **ou l'inverse**.

Cet accord devra respecter les deux principes historiques de l'intercommunalité :

- chaque commune dispose d'au moins un siège ;
- aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

Par ailleurs, cet accord devra tenir compte de la population.

Dans les faits, cette nécessité de prendre en compte la population est d'ailleurs déjà largement assurée, puisque dans le mandat en cours, 44 % des communautés ont une répartition des sièges proportionnelle à la population et 33 % une répartition selon un système mixte combinant un nombre minimal de délégués par commune et une représentation proportionnelle.

De nombreux accords devraient donc pouvoir être maintenus dans leurs grands équilibres, sous réserve du respect des nouvelles règles de plafonnement du nombre total d'élus communautaires.

Seuls les cas de communautés (à hauteur de 15%) dans lesquelles chaque commune compte exactement le même nombre de délégués, quel que soit son poids démographique, ne devraient a priori pas pouvoir subsister.

### \* Comment connaître le nombre maximum de sièges à répartir selon la méthode négociée de l'accord local ?

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

L'attribution, par un accord des communes à la majorité qualifiée, de sièges supplémentaires, dans la limite de 10 %, combinée au fait que le nombre de sièges pourra dès l'origine dépasser celui fixé par le tableau en raison de l'octroi de sièges hors tableau aux communes non éligibles à la répartition proportionnelle, devrait donner une souplesse et une réserve de sièges non négligeable aux communautés. Les sièges de droit s'additionnent aux sièges du tableau et ce total peut donc être augmenté de 10%. Ceci permet donc d'augmenter sensiblement le nombre de sièges visés à l'article 9.

## ✓ 2ème hypothèse : la répartition des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ou la procédure organisée

En cas d'absence d'accord entre les communes, les sièges visés à au tableau de l'article 9 seront répartis selon la méthode de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, là encore dans le respect des deux principes fondateurs de l'intercommunalité évoqués précédemment.

Si, en raison de la garantie accordée à chaque commune d'être représentée au sein du conseil communautaire, le nombre de sièges répartis de manière forfaitaire s'avère supérieur à 30% du nombre de sièges prévus par le tableau, un nombre supplémentaire de 10% de sièges sera obligatoirement réparti à la proportionnelle. Dans l'hypothèse inverse, la possibilité de répartir 10% de sièges supplémentaires sur accord demeurera. Elle pourra s'opérer selon une méthode librement déterminée par les intéressés.

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

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

Les délibérations concernant la répartition des sièges devront intervenir avant le 30 juin 2013. Le préfet constatera la répartition ainsi décidée par arrêté avant le 30 septembre. En ce qui concerne la prise d'effet des nouvelles dispositions sur la gouvernance dans le temps, 4 hypothèses peuvent être distinguées :

\* **1ère hypothèse** : la communauté existait avant la publication de la loi et son périmètre n'est pas modifié d'ici la fin du mandat : maintien du conseil et de l'exécutif dans sa forme actuelle d'ici 2014 (application des nouvelles règles au lendemain des prochaines élections avec obligation de délibérer sur la nouvelle composition du conseil au 30 juin 2013).

\* **2ème hypothèse** : la communauté existait avant la publication de la loi mais son périmètre est étendu entre le vote de la loi et 2014 (par intégration de communes) :

✓ Procédure de droit commun : pas d'application des nouvelles règles avant 2014 (maintien du conseil et de l'exécutif d'ici là),

✓ Procédure dérogatoire (en 2012) : pas d'application des nouvelles règles d'ici la fin du mandat (sauf si le préfet constate une absence d'accord entre les communes, auquel cas il lui appartiendra de procéder à une répartition des sièges à la proportionnelle).

\* **3ème hypothèse** : transformation d'une communauté en une autre catégorie (de communauté de communes en communauté d'agglomération),

✓ à périmètre constant : pas d'application des nouvelles règles avant 2014,

✓ avec extension de périmètre entre le vote de la loi et 2014 : application des nouvelles règles.

\* **4ème hypothèse** : création ex nihilo d'une communauté ou fusion de deux ou plusieurs communautés entre le vote de la loi et 2014 : application des nouvelles règles avec effet immédiat.

Dans les trois dernières hypothèses, si la procédure a été engagée avant la publication de la loi, les nouvelles règles ne sont pas applicables avant 2014.

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

## IV. Nouvelles formes de coopération

### *Synthèse des dispositions relatives aux nouvelles formes de coopération*

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

#### → **Métropoles**

La métropole est une nouvelle forme d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le seuil de création est fixé à 500 000 habitants. Le seuil de création des communautés urbaines a été abaissé à 450 000 habitants.

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

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

Ces dispositions ne s'appliquent pas à la région Ile-de-France.

### → **Pôle métropolitain**

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

Les compétences dévolues au pôle concernent :

- le développement économique,
- la promotion de l'innovation, de la recherche, de l'université et de la culture,
- l'aménagement de l'espace par la coordination des SCOT,
- le développement des infrastructures et des services de transport au sens de la LOTI de 1982.

Son mode de fonctionnement est similaire à celui des syndicats mixtes. La représentation des communautés au sein du comité tient compte de leur poids démographique. Chacune d'entre elles dispose d'au moins un siège et aucun ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Ces modalités sont fixées dans les statuts. Par ailleurs, sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, un pôle métropolitain pourra être composé d'une communauté ne comptant que 50 000 habitants (et non 150 000) dès lors qu'elle est limitrophe d'un Etat voisin. Les futurs pôles pourront également adhérer à un district européen.

### → **Commune nouvelle**

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

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

Pour mémoire, jusqu'à présent, une fusion de communes sous l'empire de la loi dite « Marcellin » pouvait être prononcée par arrêté préfectoral si elle était adoptée à la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant au quart au moins des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes concernées. Une commune ne pouvait être contrainte de fusionner si les deux tiers des suffrages exprimés représentant la moitié au moins des inscrits dans la commune s'étaient opposés à la fusion. Néanmoins, les autres conseils municipaux pouvaient décider de poursuivre la procédure.

Sauf délibération contraire, la commune nouvelle est subdivisée en communes déléguées correspondant aux anciennes communes fusionnées et disposant d'un maire délégué. Ces entités fonctionnent alors sur le modèle des arrondissements de Paris, Lyon et Marseille.

## V. Dispositions diverses intéressant l'intercommunalité

### *Synthèse des dispositions diverses intéressant les communautés*

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

#### → **Qualification des communautés**

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

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

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

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

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

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

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

### → **Participation et information des conseillers municipaux**

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

## **VI. Répartition des compétences et limitation des financements croisés**

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

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

### → **Nouvelle répartition des compétences**

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

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

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

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

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

### → **Limitation des cofinancements**

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

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, à défaut d'adoption d'un schéma régional de mutualisation, le cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement en provenance de la région et du département pour un même projet est interdit par principe. Il est autorisé à titre dérogatoire pour les communes de moins de 3 500 habitants et les communautés de moins de 50 000 habitants. A titre d'exception également, le cumul est permis en ce qui concerne les subventions de fonctionnement versées en matière de culture, sport et tourisme, quels que soit la catégorie et le poids démographique de la collectivité concernée. Par ailleurs, le conditionnement du versement des aides par une collectivité à l'appartenance à une structure déterminée (syndicat mixte, association ou EPCI) est prohibé.



## VII. Relations avec les autres échelons territoriaux

### Synthèse des dispositions concernant les autres échelons territoriaux

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

#### → La création du conseiller territorial

A compter de mars 2014, le projet de loi prévoit que 3 500 conseillers territoriaux, siégeant à la fois au sein du conseil général et du conseil régional, succéderont aux 6 000 conseillers généraux et régionaux actuels. Ils seront élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Le seuil de maintien au second tour est fixé à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits. Les pénalités appliquées aux partis en cas de non respect de la parité ont été renforcées dans le cadre de cette future élection.

Le Conseil constitutionnel a validé, dans sa décision n° 2010-618 DC du 09 décembre 2010, le principe de la création de ce nouvel élu, ainsi que son mode de désignation. Il a cependant déclaré non conforme à la constitution le tableau de répartition des conseillers territoriaux qui apparaissait en annexe du texte. Constatant que six départements présentaient des écarts de plus de 20% à la moyenne régionale quant à leur nombre de conseillers territoriaux rapportés à la population du département, le juge a estimé qu'aucun impératif d'intérêt général ne venait justifier de tels écarts de représentation. Par conséquent, appliquant sa jurisprudence constante, le Conseil a jugé que la fixation du nombre de conseillers territoriaux dans ces départements méconnaissait le principe d'égalité devant le suffrage. La loi a donc été promulguée sans ce tableau. Le gouvernement a indiqué par communiqué qu'« *Il appartiendra donc au Parlement de débattre prochainement d'une nouvelle répartition du nombre de conseillers territoriaux* ».

#### → Regroupement de départements et régions

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

**Assemblée des Communautés de France**  
191, rue Saint-Honoré  
75001 Paris

Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01  
[adcf@adcf.asso.fr](mailto:adcf@adcf.asso.fr)

**Retrouvez toute l'actualité de  
l'intercommunalité sur [www.adcf.org](http://www.adcf.org)**

**Contact AdCF :**

**Emmanuel DURU**  
[e.duru@adcf.asso.fr](mailto:e.duru@adcf.asso.fr)