

La réforme territoriale : révolution ou évolution ?

Pierre-Stéphane Rey

Citer ce document / Cite this document :

Rey Pierre-Stéphane. La réforme territoriale : révolution ou évolution ?. In: La Gazette des archives, n°224, 2011. Archives départementales et territoires : entre réforme de l'administration territoriale et territorialisation de la culture. pp. 9-26;

http://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2011_num_224_4_4856

Document généré le 15/03/2017

La réforme territoriale : révolution ou évolution ?

Pierre-Stéphane REY

Le pôle « département/région »

Rénovation de l'exercice de la démocratie aux niveaux départemental et régional

Novation majeure de la réforme, il est institué une nouvelle catégorie d'élus locaux, les conseillers territoriaux, élus siégeant tout à la fois au conseil régional et au conseil général. Ils ont donc vocation à se substituer aux actuels conseillers régionaux (1 880 élus) et conseillers généraux (4 037 élus). L'instauration du conseiller territorial visera à favoriser la complémentarité entre les départements et les régions, en évitant notamment les actions concurrentes ou redondantes des deux collectivités.

- Le conseiller territorial : un même élu pour le département et la région

L'instauration des conseillers territoriaux, qui remplaceront les conseillers généraux et les conseillers régionaux à compter de 2014, vise à rapprocher les deux collectivités par le biais de ce nouvel élu commun à l'assemblée délibérante de chacune des deux collectivités territoriales.

Le texte de loi, article 5, modifie donc les dispositions des articles L. 3121-1 et L. 4131-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), qui disposent désormais que le conseil général soit, tout comme le conseil régional, composé de conseillers territoriaux qui siègent dans les conseils généraux des départements faisant partie de la région.

Il est ainsi fait le pari audacieux que ce nouvel élu disposera d'une vision territoriale de proximité du fait de son ancrage territorial départemental et d'une vision stratégique compte tenu des missions assurées par la région.

- Les modalités d'élection des conseillers territoriaux

Le projet de loi prévoyait initialement que les conseillers territoriaux seraient élus selon un scrutin mixte : mi-majoritaire/mi-proportionnel. Toutefois, étant donné sa complexité et sa non-conformité aux modes de scrutin traditionnel, ce mode initial fut purement et simplement abandonné.

Un amendement sénatorial avait prévu l'élection du conseiller territorial par un scrutin uninominal avec une dose de proportionnelle, tandis que l'Assemblée nationale optait, elle, dès le début de son examen, pour un scrutin uninominal à deux tours, selon les règles électorales s'appliquant à l'élection des conseillers généraux.

C'est la position de l'Assemblée nationale qui a prévalu : point de représentation proportionnelle, les conseillers territoriaux, article premier du texte de loi, sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours selon les règles applicables à l'élection des conseillers généraux.

Il a été décidé dans l'article 2 du texte de loi, afin d'améliorer le mode de scrutin, de modifier le seuil de suffrages nécessaires pour le maintien au second tour de scrutin et de le faire passer de 10 % à 12,5 % des électeurs inscrits.

Redéfinition des compétences et des modalités de leur exercice

- La clarification et le cantonnement des compétences

- Le constat : l'enchevêtrement des compétences

Les anciens articles L. 3211-1 et L. 4221-1 du CGCT avaient mis en place ce qu'il est admis de dénommer la « clause générale de compétence » des départements et des régions¹. Ce principe était réaffirmé par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, repris à l'article L. 1111-2 du CGCT : « les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence ».

Sur la base de la clause générale de compétence, régions et départements se voyaient ainsi habilités, sans texte les y autorisant expressément, à intervenir sur les affaires d'intérêt départemental ou régional, dès lors que ces affaires présentaient un intérêt local, bénéficiaient à la population de la structure et relevaient d'un intérêt public manifeste.

¹ Article L. 3211-1 alinéas 1 et 2 : « Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département. Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et, généralement, sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi ».
Article L. 4221-1 alinéa 1 : « Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région ».

- La suppression de la clause générale de compétence

Si les deux assemblées étaient d'accord sur le constat et sur la nécessité de clarifier les compétences dévolues aux régions et aux départements, elles divergeaient, en revanche, très sensiblement sur la méthode, dans la mesure où le Sénat préconisait, comme le projet de loi initial, qu'une loi ultérieure intervienne pour préciser les compétences respectives des départements et des régions¹.

Ainsi, dans la version adoptée en première lecture par le Sénat, dans un délai de douze mois suivant la réforme opérée, une loi avait vocation à préciser la répartition des compétences des régions et des départements. Il était donc prévu de légiférer ultérieurement sur la question de la clarification des compétences tout en fixant d'ores et déjà les lignes directrices de la future loi.

Finalement, il a été décidé de conférer à l'article 73 du texte de loi un caractère véritablement normatif par la suppression pure et simple de la clause générale de compétence. Il a donc été ajouté aux alinéas premiers des articles L. 3211-1 et L. 4221-1 la mention suivante : « dans les domaines de compétences que la loi lui attribue ».

Jugées conformes à la Constitution, ces modifications interdisent donc (à compter du 1^{er} janvier 2015) aux régions et aux départements d'intervenir dans des domaines de compétences lorsque la loi ne l'a pas prévu expressément.

- L'intérêt local résiduel, les compétences qui demeurent partagées et les éventuelles délégations

Tout comme la nature, le législateur ayant horreur du vide, l'hypothèse selon laquelle un certain domaine d'intervention n'aurait pas été expressément confié par la loi à une structure ou à une collectivité publique a été prévue et a permis à la clause générale de compétence de revenir par la petite porte.

Résultant également de l'article 73 de la loi, les modifications apportées aux articles L. 3211-1 et L. 4221-1 du CGCT permettent ainsi aux conseils généraux et régionaux de se saisir par « délibération spécialement motivée » de tout objet départemental ou régional « pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique ».

¹ Dans la version initiale du projet de loi, il s'agissait de l'article 35 qui deviendra l'article 73.

L'article 73 de la loi a, lui, ajouté deux alinéas à l'article L. 1111-4 du CGCT en prévoyant que si, par principe, les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif, la loi peut déroger à ce principe en prévoyant, à titre exceptionnel, qu'une compétence est partagée entre plusieurs catégories de collectivités territoriales.

Et la loi prévoit une première dérogation à l'exclusivité des compétences en posant en principe que « les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport sont partagées entre les communes, les départements et les régions », trois domaines dans lesquels les interventions multiples étaient la règle et pour lesquels il ne fallait pas rigidifier les interventions et les financements.

L'ensemble de ce dispositif relatif à la redéfinition des compétences des départements et des régions entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Au plus tard, dans un délai de deux ans qui suivra cette date, il est prévu qu'un comité procède à l'évaluation de ce nouveau dispositif.

▪ L'encadrement des co-financements

Malgré des dispositions d'ores et déjà existantes visant à encadrer les financements publics¹, le constat ayant amené le Gouvernement à proposer de réformer les modalités des financements croisés n'est, en définitive, que le pendant logique des multiples compétences partagées par les collectivités locales.

Il n'était pas question de supprimer les co-financements qui sont souvent le seul moyen pour les petites communes de mener à bien leurs projets, dans le cadre de dossiers où les collectivités travaillent en collaboration et non en concurrence.

L'objectif était donc d'encadrer ces financements. Le dispositif finalement retenu et qui fait l'objet des articles 76 et 77 (à l'origine, respectivement, des articles L. 1111-10-1 et L. 1611-8 du CGCT) organise et réglemente ces financements en prévoyant un certain nombre de dérogations.

Le département peut contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements. Pour sa part, la

¹ Ainsi, à titre d'exemple, l'article L. 1111-4 du CGCT prévoit que « les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi ».

région peut contribuer au financement des opérations d'intérêt régional des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que des groupements d'intérêt public.

Les personnes publiques, maîtres d'ouvrage, doivent obligatoirement assurer au minimum une participation de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ces opérations¹. La limite ne concerne pas les opérations figurant dans les contrats de projet État-région ni dans les opérations dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses établissements publics.

Un décret en Conseil d'État est prévu pour fixer les modalités précises de ces règles qui n'entreront en vigueur qu'à compter du 1^{er} janvier 2012.

En outre, par son article 77, la loi crée le nouvel article L. 1611-8 du CGCT. L'alinéa premier de cette nouvelle disposition impose que la délibération du département ou de la région portant sur l'attribution d'une subvention d'investissement ou de fonctionnement à un projet décidé ou subventionné par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales doit être accompagnée d'un état récapitulatif de l'ensemble des subventions attribuées à ce même projet par les collectivités territoriales.

La délibération sera nulle si cet état récapitulatif fait ressortir un cumul de subventions irrégulier au regard du second alinéa de l'article L. 1611-8, qui prévoit que, si un schéma d'organisation des compétences et mutualisation n'est pas adopté à compter du 1^{er} janvier 2015, aucun projet ne pourra bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et une région².

¹ Néanmoins cette disposition ne fait pas obstacle à l'application de l'article 9 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 qui prévoit que « pour assurer la réalisation des investissements engagés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, le coût des opérations à la charge des collectivités, de leurs établissements publics de coopération intercommunale ou de leurs syndicats mixtes peut, après déduction des aides publiques directes ou indirectes, être, le cas échéant, inférieur à 20 % du montant total prévisionnel de la dépense subventionnée ».

² À l'exception des projets décidés par les communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants ou par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est inférieure à 50 000 habitants et lorsqu'il s'agit de subventions de fonctionnement accordées à des projets relevant des compétences partagées (culture, sport et tourisme).

Le pôle « commune/intercommunalité »

Pierre-Stéphane Rey

Rénovation de l'exercice de la démocratie au sein des communes et des intercommunalités

- Les conseils des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : de profonds bouleversements

Les assemblées délibérantes des EPCI à fiscalité propre subissent de profondes modifications tenant non seulement aux modalités d'élection au suffrage universel direct de leurs membres mais également à leurs modalités de composition, la répartition des sièges étant substantiellement modifiée.

Malgré des tentatives avortées jusqu'alors, notamment lors des débats parlementaires qui donnèrent lieu à la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002, les délégués communautaires demeuraient jusqu'à présent élus au deuxième degré par les conseils municipaux des communes membres. Mars 2014, date du prochain renouvellement général des conseils municipaux, marquera un tournant dans le fonctionnement des EPCI puisque la première élection des délégués communautaires au suffrage universel direct se déroulera cette année-là.

Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 8 du texte de loi, codifié à l'article L. 5211-6 du CGCT, l'assemblée délibérante des métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et autres communautés de communes sera désormais élue, dans le cadre de l'élection municipale, au suffrage universel direct, dans toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, dans les conditions fixées par la loi.

Sur ce point, il convient de préciser que l'abaissement du seuil du scrutin de liste, dans les communes de 500 habitants et plus, est prévu dans le projet de loi spécifique relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, projet de loi non encore examiné à ce jour.

Ainsi, il devrait découler de l'adoption à venir des dispositions constituant ledit projet de loi susvisé relatif au renforcement de la démocratie locale, que les candidats aux élections municipales placés en tête de liste seront élus à la fois au conseil municipal et au conseil de la communauté à laquelle adhère la commune concernée ; les autres ne seront, le cas échéant, élus qu'au seul conseil municipal.

Cette nouvelle modalité d'élection devrait être formalisée par l'instauration à venir du système du fléchage, mode de scrutin en vigueur dans le cadre de la loi dite PLM (Paris, Lyon, Marseille)¹.

Corollaire des nouvelles modalités d'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct, il est désormais posé en principe, d'après l'article 9 du texte de loi, que la répartition des sièges entre les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre assure la représentation des territoires sur une base démographique et territoriale dans les conditions prévues par la loi.

C'est donc la loi qui déterminera désormais, pour l'essentiel, les modalités communes à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre afin de déterminer le nombre de sièges de délégués communautaires et leur répartition. L'article 9 introduit ainsi, dans le CGCT, deux nouveaux articles (L. 5211-6-1 et L. 5211-6-2) qui posent de nouvelles règles en la matière.

De ces dispositions, il ressort que, dans les communautés de communes et d'agglomération, la répartition des sièges au sein des assemblées délibérantes est fixée par accord des deux tiers des communes représentant la moitié de la population totale ou l'inverse – la répartition devant tenir compte de la population de chaque commune membre de la communauté. Chaque commune dispose au moins d'un siège et aucune commune ne peut disposer à elle seule de plus de la moitié des sièges. Il est, par ailleurs, précisé que le nombre de sièges ne peut pas excéder de plus de 10 % le nombre de sièges pouvant être attribués en fonction de la règle de la proportionnelle, à savoir celle qui découle de l'application du tableau posé par la loi auquel s'ajoute un siège pour chaque commune dont la population est inférieure au quotient.

À défaut d'accord à la majorité qualifiée susvisée, c'est le mécanisme applicable aux communautés urbaines et aux métropoles qui trouvera à s'appliquer de plein droit.

Précisément, au sein de l'assemblée délibérante des communautés urbaines et des métropoles, le nombre de délégués est déterminé à partir d'un tableau fixé au nouvel article L. 5211-6-1. L'attribution des sièges découlant du tableau s'effectue selon la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, un siège étant ensuite attribué aux communes n'ayant pu bénéficier de cette répartition. Si une commune dispose à elle seule de plus de la moitié

¹ Loi n° 82-1169 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon pour l'élection des conseillers d'arrondissement (article L. 271 du Code électoral).

des sièges, ceux-ci sont redistribués aux autres communes membres, suivant la règle de la plus forte moyenne.

En outre, 10 % de sièges supplémentaires sont attribués d'office au sein des communautés de communes et communautés d'agglomération lorsque plus de 30 % des sièges – par rapport au tableau légal – sont attribués aux communes dont la population est inférieure au quotient.

- Sur le calendrier de mise en œuvre des nouvelles modalités de composition des conseils communautaires

Le texte de loi, article L. 5211-6-1 VII du CGCT, précise que les délibérations relatives à la répartition des sièges, relevant d'un accord local ou de l'application de la règle de la proportionnelle, doivent intervenir avant le 30 juin 2013, année précédant le renouvellement général des conseils municipaux. Il appartient au préfet territorialement compétent de constater, par arrêté, avant le 30 septembre 2013, la répartition opérée.

Jusqu'aux prochaines élections, les délégués communautaires sont élus par le conseil municipal de chaque commune membre dans les conditions détaillées ci-dessous pour l'élection des délégués entre deux renouvellements généraux de conseils municipaux.

Précisément, entre deux renouvellements de conseils municipaux, le nombre et la répartition des sièges sont, en cas de création, d'extension de périmètre d'une communauté, ou de transformation d'un syndicat en communauté, déterminés suivant les règles prévues pour chaque catégorie d'EPCI.

En pareilles hypothèses, les délégués sont élus au sein du conseil municipal de la commune qu'ils représentent, au scrutin de liste à un tour, avec application de la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne si le conseil municipal a été élu au scrutin de liste et si la commune dispose au moins de deux sièges. Si le conseil municipal n'est pas élu au scrutin de liste ou ne dispose que d'un siège, le ou les délégués sont élus au scrutin majoritaire à deux tours (CGCT, art. L. 5211-6-2 1° a et b).

- Les conseils des EPCI non dotés d'une fiscalité propre : le *statu quo*

Les dispositions de l'article L. 5211-6 du CGCT modifié par le texte de loi précisent que les EPCI autres que ceux dotés d'une fiscalité propre sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils

municipaux des communes membres, dans les conditions fixées par l'article L. 2122-7 du CGCT.

Aussi, dans toutes les structures syndicales, les délégués siégeant au comité syndical continuent, comme initialement, à être désignés par les conseils municipaux des communes membres, au scrutin secret et à la majorité absolue, avec application de la majorité absolue aux deux premiers tours et majorité relative au troisième tour de scrutin, le plus âgé étant élu en cas d'égalité des suffrages.

La création de nouvelles structures

- La commune nouvelle : nouvelle tentative de regroupement volontaire des communes

La loi de réforme a supprimé la procédure de fusion de communes pour lui substituer une nouvelle procédure, dite de « création de commune nouvelle », en vue d'encourager les communes à se regrouper entre elles, sur une base volontaire.

Les articles 21 à 25 de la loi de réforme réécrivent l'intégralité du chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie du CGCT relatif aux fusions de communes pour instituer un nouveau dispositif « plus simple, plus souple et plus incitatif »¹.

Ce nouveau dispositif de lutte contre l'émiettement communal, dit de la « création de commune nouvelle », se veut plus souple dans sa mise en œuvre que l'ancienne procédure de fusion et voit son champ d'application élargi, puisqu'il peut concerner aussi bien la fusion de communes contiguës, à l'extérieur ou à l'intérieur d'un EPCI, que la transformation d'un EPCI en commune nouvelle.

- La métropole : une simple communauté urbaine améliorée ?

Les dispositions de l'article 12 de la loi de réforme des collectivités territoriales (inapplicables à la région Île-de-France), codifiées aux articles L. 5217-1 et suivants du CGCT, créent un nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI) : la métropole.

¹ Exposé des motifs du projet de loi.

Si la métropole exerce de plein droit de très larges compétences, en lieu et place des communes membres, elle se trouve également dotée de plein droit de compétences émanant du département et de la région, et peut enfin se voir transférer par voie conventionnelle des compétences relevant du département et de la région, ainsi que des équipements propriété de l'État.

En ce qui concerne les compétences des départements et des régions exercées à titre facultatif, le texte de loi précise que la convention afférente doit être signée dans un délai de dix-huit mois à compter de la réception de la demande, défini l'étendue comme les conditions financières du transfert et, après avis des comités techniques compétents, les conditions dans lesquelles tout ou partie des services régionaux et départementaux correspondant sont transférés à la métropole (CGCT, art. L. 5217-4 II 2° al. 2 et 3 et art. L. 5217-4 III 2° al. 2 et 3).

Si la métropole exerce quasiment les mêmes compétences que les communautés urbaines créées postérieurement à la loi Chevènement de juillet 1999 (CGCT, art. L. 5215-20), elle dispose de prérogatives supplémentaires :

- l'exercice des compétences de la métropole n'est conditionné à aucune reconnaissance préalable d'un intérêt métropolitain, sauf en matière d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs ;

- la métropole est compétente en matière de « politique locale de l'habitat », notion plus large que celle d'« équilibre social de l'habitat » prévue pour les communautés urbaines ;

- la métropole détient de plein droit les compétences en matière de plans de déplacements urbains, de transports scolaires, de gestion des routes du domaine public départemental, ainsi qu'en matière de développement économique.

Dans les toutes premières versions du texte avant même qu'il ne soit formalisé dans un projet de loi, la métropole était non pas un nouvel EPCI mais bien une collectivité territoriale de plein exercice, sa création modifiait de droit les limites du département et elle assurait donc la totalité des compétences dévolues à ce dernier sur le territoire de la métropole. Désormais, outre le fait que la métropole soit devenue un EPCI dont la création demeure sans effet aucun sur les limites territoriales du département, seules trois compétences du département sont dévolues de plein droit à la métropole, à savoir le transport scolaire, la gestion des routes et les ZAE départementales, la métropole pouvant par ailleurs et conventionnellement, en lieu et place du département,

assurer d'autres compétences de ce dernier, notamment celles relevant de l'action sociale ou des collèges.

Pour ce qui est des compétences de la région, la métropole n'assume de plein droit qu'une seule compétence – il serait sans doute plus juste de parler de mission – en lieu et place de la région, à savoir la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques. En outre, dans un mouvement similaire au cadre posé pour les compétences départementales, la métropole peut, par convention, exercer la compétence en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des lycées, ainsi que tout ou partie des compétences régionales en matière de développement économique.

La métropole peut par ailleurs bénéficier, à sa demande, du transfert par l'État, à titre gratuit, de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des grands équipements et infrastructures (CGCT, art. L. 5217-4 V al. 1). Ce transfert doit être autorisé par décret et nécessite la conclusion d'une convention entre l'État et la métropole concernée, précisant notamment les modalités de ce transfert (CGCT, art. L. 5217-4 V al. 2).

▪ Un dispositif d'incitation à la coopération entre EPCI à fiscalité propre : le pôle « métropolitain »

L'objet du pôle « métropolitain » est relativement circonscrit, le nouvel article L. 5731-1 du CGCT visant une liste limitative de domaines d'intervention, mais ce n'est qu'en apparence car cet objet s'avère plutôt large compte tenu des libellés choisis :

- développement économique ;
- promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture ;
- aménagement de l'espace, notamment par l'intermédiaire de la coordination des schémas de cohérence territoriale (SCOT), à condition que leur périmètre soit identique à celui des EPCI composant le pôle ;
- développement des infrastructures et des services de transport, sous forme de coopération entre autorités organisatrices de transport au sens des articles L. 1231-10 à L. 1231-13 du Code des transports¹.

¹ Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du Code des transports, art. L. 1231-10 : « sur un périmètre qu'elles définissent d'un commun accord, deux ou plusieurs autorités organisatrices de transports peuvent s'associer au sein d'un syndicat

Le pôle « métropolitain » n'a, cependant, pas vocation à exercer l'intégralité des attributions afférentes aux domaines d'intervention ci-avant énoncés et il reviendra aux organes délibérants des EPCI membres de se prononcer sur l'intérêt métropolitain des compétences transférées au pôle.

À l'instar de l'intérêt communautaire, l'intérêt métropolitain se présente comme la ligne de partage au sein d'une même compétence entre les domaines d'actions transférés au pôle et ceux qui demeurent exercés par les EPCI membres. Il est défini par délibérations concordantes des EPCI membres du pôle « métropolitain ».

Le pôle « métropolitain » constitue un établissement public. À ce titre, il est régi – ce qui est dommageable et qui aurait pu être, le cas échéant, évité si une catégorie juridique spécifique avait été instituée – par le principe de spécialité, qui proscrit que celui-ci intervienne en dehors des attributions que lui ont confiées ses membres, conformément à la liste définie par l'article L. 5731-1 du CGCT.

S'il n'est pas imposé que le pôle « métropolitain » constitue un ensemble territorial d'un seul tenant et sans enclave, deux conditions sont néanmoins requises pour permettre la création d'un pôle « métropolitain » : d'une part, de nature institutionnelle (l'adhésion d'EPCI à fiscalité propre, à l'exclusion de toute autre structure) et, d'autre part, de nature démographique, le pôle « métropolitain » devant comprendre au moins 300 000 habitants et l'un au moins des EPCI membres plus de 150 000 habitants.

L'initiative de la création d'un pôle « métropolitain » émane exclusivement des EPCI intéressés, dont l'accord est requis, ce qui signifie qu'il ne sera pas possible d'intégrer un EPCI de force à un pôle, sa création nécessitant l'unanimité.

Le pôle « métropolitain » se trouve soumis aux dispositions propres aux syndicats mixtes fermés (articles L. 5711-1 s. du CGCT), eux-mêmes soumis aux dispositions communes aux EPCI. Les dispositions des articles L. 5211-5 et L. 5211-5-1 doivent donc trouver à s'appliquer au pôle « métropolitain », lorsqu'elles ne sont pas contraires aux dispositions particulières propres au pôle « métropolitain ».

mixte de transports afin de coordonner les services qu'elles organisent, de mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés ».

Les délibérations concordantes des EPCI intéressés porteront, lors de la création du pôle, sur le principe de la création du pôle « métropolitain » envisagé, la liste des EPCI concernés et les statuts du pôle.

Les délibérations des EPCI souhaitant constituer entre eux un pôle « métropolitain » sont ensuite transmises au préfet qui aura, seul, la compétence d'entériner la procédure et de prononcer la création du pôle. Préalablement, il appartiendra cependant au préfet de recueillir l'avis de l'assemblée délibérante de chaque département et de chaque région dont font partie les communes intéressées.

Outre la procédure de création, deux dispositions particulières sont expressément prévues :

- la répartition des sièges entre les EPCI membres au sein de l'assemblée délibérante du pôle « métropolitain » est affectée d'une pondération démographique : les modalités de répartition sont fixées par les statuts mais il est précisé qu'elles doivent tenir compte du poids démographique de chacun des membres du pôle ;

- le pôle « métropolitain » peut participer aux groupements de coopération transfrontalière visés aux articles L. 1115-4-1 et L. 1115-4-2 du CGCT.

Développement et simplification de l'intercommunalité

Historiquement, le développement de l'intercommunalité s'est imposé, en France, comme la solution de compromis pour remédier, sur une base volontaire, à l'émiettement communal caractéristique de notre pays. Son succès s'est malgré tout accompagné de plusieurs effets négatifs qui ont parfois été dénoncés, ici ou là, à mesure que la couverture intercommunale du paysage institutionnel français progressait. Les pouvoirs publics s'étaient d'ores et déjà saisis de ces difficultés en s'efforçant de prendre des mesures incitatives de nature à rationaliser la carte de l'intercommunalité. La nouvelle loi poursuit ce travail de rationalisation.

▪ Un achèvement rationalisé de la carte intercommunale : le schéma départemental de coopération intercommunale

L'article 35 de la loi introduit un nouvel article (L. 5210-1-1 au sein du CGCT) instituant un outil de planification de l'achèvement de la carte intercommunale sous la forme d'un « schéma départemental de coopération intercommunale ».

L'institution de ce nouvel outil juridique procède d'un constat largement partagé : celui de l'inadaptation de notre organisation territoriale. Si le développement de l'intercommunalité a pu apparaître comme le palliatif idoine à l'émiettement communal, il a parfois pu montrer ses limites du fait, notamment, du défaut de pertinence de certains groupements intercommunaux.

À travers l'établissement obligatoire, dans chaque département, d'un schéma de coopération intercommunale, qui sera le cadre de référence pour l'élaboration et l'examen de tout projet de création, dissolution ou modification d'EPCI, le législateur poursuit trois finalités majeures :

- la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- la suppression des enclaves et discontinuités territoriales ;
- la rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes existants.

Désormais inscrit dans le marbre de la loi, cet outil de planification intercommunale voit également son contenu normé : le nouvel article L. 5210-1-1 du CGCT précise, en ses I et II, les objectifs devant être respectés par les schémas ainsi que les différentes modifications de la carte intercommunale pouvant être proposées afin d'atteindre ces objectifs. Ces propositions de modification devront, au surplus, « prendre en compte » six « orientations » définies par le III dudit article.

Un projet de schéma par département est élaboré : la tâche en incombe au préfet du département concerné. Cette élaboration s'effectue, aux termes de l'article L. 5210-1-1, « au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants ».

Le projet de schéma est alors « présenté » à la commission départementale de la coopération intercommunale, présentation qui, dans le silence de la loi, n'est pas formellement une « consultation ».

Le projet est ensuite transmis aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des EPCI et des syndicats mixtes concernés par les propositions de modification de la situation existante en matière de coopération intercommunale. Ceux-ci disposent d'un délai de trois mois à compter de la réception du projet pour se prononcer par un avis. Faute, pour les assemblées, de se prononcer dans le délai imparti, celles-ci sont réputées favorables.

Une fois ces consultations achevées, le projet de schéma, accompagné des avis recueillis¹, est transmis pour avis à la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) compétente. Cette dernière dispose, à compter de cette transmission, d'un délai de quatre mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée s'être prononcée favorablement.

La CDCI bénéficie, dans ce cadre, d'un certain pouvoir contraignant à l'égard des autorités préfectorales. En effet, dans un souci d'équilibre, le législateur a mis sur pied un mécanisme qualifié, à l'occasion des travaux parlementaires, d'« opposition constructive ».

Les propositions de modification seront intégrées au schéma, sans que le préfet puisse utilement opposer un quelconque veto, sous réserve que deux conditions soient réunies. Ces propositions doivent avoir été adoptées par la commission à la majorité des deux tiers de ses membres et doivent, en outre, être conformes aux paragraphes I à III de l'article L. 5210-1-1, III du CGCT, autrement dit, elles devront respecter les objectifs et prendre en compte les orientations définies par ces paragraphes.

Le schéma arrêté par le préfet est inséré dans au moins une publication locale diffusée dans le département. L'article 37 de la loi de réforme des collectivités territoriales fixe le terme de la procédure d'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale au 31 décembre 2011. À l'issue des consultations qu'il est chargé d'organiser avec les communes et intercommunalités, ainsi qu'avec la CDCI, le préfet de département devra donc, à cette date au plus tard, avoir arrêté le schéma départemental.

Il est prévu que, une fois publié, ce schéma soit révisé au moins tous les six ans à compter de sa publication.

Les articles 60 et 61 de la loi de réforme des collectivités territoriales dotent le préfet de pouvoirs renforcés pour mettre en œuvre le schéma départemental de coopération intercommunale ou, si le schéma n'a pas pu être adopté, pour prendre des mesures d'achèvement et de rationalisation des intercommunalités dans le respect des objectifs qui lui sont assignés par les I, II et III de l'article L. 5210-1-1 du CGCT.

Ces dispositions exceptionnelles sont actives sur une période d'au moins une année et demie, à compter de la publication du SDCI, jusqu'au 1^{er} juin 2013. Elles s'appliquent aux EPCI à fiscalité propre comme aux syndicats de communes ou aux syndicats mixtes.

¹ Avis des assemblées délibérantes, des préfets et des CDCI des autres départements concernés.

- Le renforcement et l'approfondissement de la coopération locale

Diverses dispositions disparates de la loi de réforme visent à accroître la transparence au sein des intercommunalités et à en alléger le fonctionnement, dans le sens d'un renforcement de la démocratie locale.

Dans le but de limiter les effectifs du bureau des EPCI, l'article L. 5211-10 du CGCT modifié¹ soumet le nombre de vice-présidents, déterminé par l'organe délibérant, à un double plafonnement. Il ne peut pas excéder 20 % de l'effectif de l'organe délibérant ni, en tout état de cause, excéder quinze vice-présidents. Cette disposition n'entre en vigueur qu'à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux.

De plus, en vertu de l'article L. 2121-22 du CGCT, applicable aux EPCI par renvoi de l'article (L. 5211-1 du même code), l'organe délibérant d'un EPCI peut former, au cours de chaque séance, des commissions chargées d'étudier certaines questions qui lui sont soumises soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres.

L'article 62 de la loi de réforme des collectivités territoriales a inséré un nouvel article L. 5211-40-1 du CGCT, autorisant la participation de conseillers municipaux des communes membres de l'EPCI. Les modalités de participation sont déterminées librement par l'organe délibérant.

Autre mesure allant dans le sens d'une plus grande transparence des EPCI, l'article 34 a complété l'article L. 5211-39 du CGCT relatif au rapport annuel que le président de chaque EPCI doit joindre au compte administratif de l'établissement adressé au maire de chaque commune membre. Ce rapport, qui retrace l'activité de l'EPCI, est complété par une information relative à l'utilisation des crédits engagés par l'établissement dans chaque commune.

En matière de mutualisation de services, la loi de réforme des collectivités territoriales a sensiblement réaménagé les dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT. Elle réforme substantiellement le régime de la mise à disposition de services, supprime le dernier alinéa de cet article relatif à la gestion unifiée afin d'individualiser ce dispositif désormais régi par un nouvel article (L. 5211-4-2), crée – selon un esprit identique à celui de la mise à disposition de services – un dispositif de mise à disposition de biens, codifié dans un nouvel article (L. 5211-4-3) et institue un rapport relatif à la mutualisation des services entre les communes et leurs EPCI à fiscalité propre, en vue d'encadrer et de promouvoir le développement des processus de mutualisation.

¹ Loi de réforme des collectivités territoriales, art. 9, II, 3^o.

Les mises à disposition de services ascendantes (des communes vers l'EPCI) sont, désormais, cantonnées aux hypothèses de compétence partagée.

Le principe du transfert de service corrélatif au transfert de compétence est réaffirmé : le transfert de compétence d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargée de sa mise en œuvre et la seule dérogation expressément admise concerne les hypothèses de transfert partiel de compétences, autrement dit de compétences partagées. Aussi, une commune ne pourra conserver tout ou partie du ou des services concernés par le transfert de compétence qu'en raison du caractère partiel de ce dernier.

Quant au champ d'application des mises à dispositions descendantes, c'est-à-dire d'un EPCI à ses communes membres, celui-ci n'a pas été retouché par le législateur.

Le nouvel article L. 5211-4-2 du CGCT (article 66 de la loi de réforme) clarifie et précise la finalité et les modalités de la gestion unifiée par la création de services communs qui ne correspondent pas à l'exercice de compétences transférées. Sont ici notamment visés les différents services fonctionnels (ressources humaines, informatique, finances, commande publique, etc.). Cette faculté concerne uniquement les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres. Les conditions de ces mises en commun sont réglées par convention, après avis du ou des comités techniques paritaires compétents.

Pour les EPCI percevant directement les impôts directs locaux, les effets de la mise en commun des services pourront être financièrement imputés sur l'attribution d'une compensation versée en contrepartie de la perception par la communauté de la contribution économique territoriale aux lieu et place de ses communes membres¹.

La gestion des services communs relève exclusivement de l'EPCI mais les agents, selon la mission effectuée, pourront être placés sous l'autorité fonctionnelle soit du maire soit du président de l'EPCI.

Enfin, un dispositif similaire à celui de l'article L. 5211-4-2 est institué par le nouvel article L. 5211-4-3 (art. 66 de la loi de réforme). Il offre la faculté, pour un EPCI à fiscalité propre, de se doter de biens pour les partager avec ses communes membres, y compris pour l'exercice de compétences qui n'ont pas été transférées à l'EPCI. Le texte renvoie la détermination des modalités, notamment financières, de cette mise en commun à un règlement de mise à disposition, établi par l'EPCI.

¹ CGI, art. 1609 *nonies* C, V, 1°.

En matière de mutualisation de services entre les collectivités territoriales et les établissements publics, le législateur s'est saisi de l'assouplissement de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes. Cette dernière avait ainsi admis, sous certaines conditions, que des conventions de mutualisation entre personnes publiques pouvaient être exonérées des obligations de mise en concurrence et de publicité préalable¹. La loi de réforme introduit donc des dispositions dans le CGCT, clarifiant les conditions dans lesquelles des conventions de mise à disposition entre personnes publiques locales pouvaient être conclues.

Le second alinéa de l'article L. 5111-1 du CGCT est ainsi modifié pour distinguer deux grandes catégories de conventions. Il comprend d'abord les conventions conclues entre les collectivités territoriales, leurs établissements publics, leurs groupements, les EPCI et les syndicats mixtes qui sont soumis aux obligations de mise en concurrence propres aux marchés publics lorsqu'elles ont pour objet la réalisation de prestations de service. La seconde catégorie, et par dérogation à ce principe, comprend les conventions qui ne sont pas soumises à concurrence. Sont ici visées les conventions de coopération portant sur des missions d'intérêt public, définies dans un nouvel article (L. 5111-1-1 du CGCT), ainsi que les conventions portant sur la réalisation de prestations de service lorsqu'elles revêtent le caractère de services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne.

Pierre-Stéphane REY
Avocat associé
ps.rey@itineraires-avocats.com

¹ CJCE, 9 juin 2009, aff. C-480/06, « Comm. CE c/ République. fédérale Allemande » : JCP A 2009, 2158, note P. Proot.