

AVRIL 2011

## I - Réforme territoriale : la carte intercommunale

### 1. Quel était l'objectif du gouvernement en matière d'intercommunalité ?

Selon l'exposé des motifs du projet de loi déposé en octobre 2009, il était « désormais essentiel de conforter l'acquis de l'intercommunalité en franchissant une nouvelle étape ». Constatant que « l'intercommunalité constitue la réponse originale de la France à son émiettement communal à la suite de l'échec du mouvement de fusion des communes dans les années 1970 » et que « la majeure partie du territoire national est désormais couverte par des structures intercommunales qui ont permis aux élus de faire l'apprentissage du travail en commun en dépassant le cadre devenu souvent trop étroit de leurs communes respectives pour adopter une démarche de solidarité territoriale élargie », le texte du gouvernement fixait trois objectifs :

- la couverture intercommunale intégrale du territoire,
- la rationalisation des périmètres,
- et l'approfondissement de l'intercommunalité, à travers la rénovation de son cadre juridique.

### 2. Comment la carte intercommunale va-t-elle être modifiée ?

La loi ouvre une période transitoire où le préfet dispose de pouvoirs étendus pour modifier les périmètres intercommunaux. La rationalisation de la carte suivra **3 étapes jusqu'au 31 mai 2013**.

**A.** Le préfet est chargé d'arrêter un **schéma départemental de coopération intercommunale** (SDCI) après consultation des communes et des EPCI concernés par une modification de leur situation, puis de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI).

**B.** La 2e étape débute avec la **publication du SDCI**. Le préfet prend des arrêtés de périmètre pour la création d'EPCI, leur transformation (en une autre catégorie d'EPCI), leur extension ou leur fusion. Les communes concernées par le projet seront appelées à se prononcer.

**C.** Le préfet peut - 3e étape - passer outre le refus de la majorité des communes et prendre l'arrêté qu'il envisageait, jusqu'au 31 mai 2013, sauf si la CDCI impose un projet alternatif à la majorité des deux tiers de ses membres.

### 3. Quel sera le contenu de chaque SDCI ?

Dans chaque département, le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), établi « au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants », prévoira (sauf à Paris et dans ses trois départements limitrophes) une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre.

Partout, il devra prévoir la suppression des enclaves et discontinuités territoriales et les modalités de « rationalisation » des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants. A ce titre, il pourra proposer la création, la transformation ou la fusion d'EPCI à fiscalité propre, ainsi que la modification de leur périmètre. De même il pourra proposer la suppression, la transformation, ainsi que la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes. Ces propositions seront reportées sur une carte annexée au schéma comprenant notamment les périmètres des EPCI, des syndicats mixtes, des schémas de cohérence territoriale et des parcs naturels régionaux.

### 4. Le SDCI est-il encadré par la loi ?

Oui, six orientations doivent être respectées. Le schéma doit en principe aboutir à la constitution d'EPCI à fiscalité propre regroupant au moins 5.000 habitants.

Ensuite, le schéma doit améliorer la cohérence spatiale des EPCI à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines (au sens de l'Insee), des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale.

Troisièmement, le schéma doit tendre à l'accroissement de la solidarité financière. Il doit enfin permettre la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, le transfert des compétences des syndicats de communes ou des syndicats mixtes à un EPCI à fiscalité propre, et la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement et de protection de l'environnement.

#### A noter

Le seuil de 5.000 habitants n'est pas applicable aux groupements dont le territoire comprend des zones de montagne délimitées par la loi « Montagne » et il peut être partout abaissé par le préfet « pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces ».

### 5. Comment le SDCI sera-t-il adopté ?

Un projet de schéma est d'abord élaboré par le préfet et présenté à la CDCI.

Il est adressé pour avis 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.

Si les élus ne se prononcent pas dans un délai de trois mois, leur avis est réputé favorable.

Le projet de schéma ainsi que l'ensemble des avis recueillis sont ensuite transmis pour avis à la CDCI qui, à compter de cette transmission, dispose d'un délai de quatre mois pour se prononcer. Elle seule pourra imposer des modifications du projet de schéma au préfet, en adoptant des amendements à la majorité des deux tiers de ses membres et à la condition que ces amendements respectent les orientations imposées au schéma par la loi.

Le schéma est arrêté par le préfet, inséré dans une publication locale, et révisé au moins tous les six ans.

### 6. Comment se déroulera l'application du SDCI ?

Entre la publication du SDCI (ou, à défaut, le 1er janvier 2012) et le 31 décembre 2012, le préfet prend des arrêtés de périmètre, déclinant le SDCI sur le territoire : chaque projet de modification de la carte (création, extension, fusion d'EPCI) fera l'objet d'un arrêté dressant la liste des communes intéressées. A compter de la notification de cet arrêté au maire de chaque commune intéressée, le conseil municipal dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. Si une majorité qualifiée de communes exprime son accord, la modification de la carte pourra être immédiatement prononcée par arrêté du préfet.

#### Attention

**La majorité qualifiée sera différente de celle aujourd'hui en vigueur.** Il suffira de l'accord de la moitié des communes intéressées, représentant la moitié 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.

## 7. Le préfet pourra-t-il lancer des modifications de périmètre non prévues dans le SDCI ?

Oui, l'article 60 de la loi prévoit que le préfet peut soumettre à l'avis des communes un arrêté de périmètre qui n'est pas prévu dans le SDCI, en suivant la même procédure que pour les projets figurant dans le schéma. Il pourra s'agir d'une création, d'une transformation, d'une extension ou d'une fusion d'EPCI. Néanmoins, puisque son projet s'écarte de la stricte application du schéma, le préfet devra respecter les objectifs et les orientations imposés aux schémas par la loi (cf. questions 3 et 4).

## 8. Si la majorité qualifiée des communes n'est pas réunie, le projet est-il rejeté ?

Non. C'est la principale - bien qu'assez méconnue - nouveauté portée par la loi. Même si la procédure de consultation a échoué car l'arrêté de périmètre du préfet n'a pas réuni la majorité des communes représentant la majorité de la population, le préfet pourra, jusqu'au 31 mai 2013, prendre tout de même l'arrêté de création, de transformation, d'extension ou de fusion qu'il projetait de prendre. A ce stade, seule la CDCI pourra s'y opposer, en imposant, mais à la majorité des deux tiers de ses membres, des modifications au périmètre proposé par le préfet.

## 9. Les CDCI appelées à se prononcer seront-elles celles en place aujourd'hui ?

Non. La loi modifie, avec effet immédiat, la composition des CDCI. Les maires n'éliront plus 60% des membres de la commission, mais seulement 40%. Le deuxième collège, élu par les présidents d'EPCI à fiscalité propre, représentera désormais 40%. Un collège propre aux syndicats (intercommunaux et mixtes) est créé, disposant de 5% des sièges. Enfin, les représentants du conseil général occuperont 10% (et non plus 15%) des sièges, tandis que les conseillers régionaux conserveront leurs 5% antérieurs.

### Attention

**Une nouvelle élection s'impose** : elle aura lieu dans chaque département d'ici au 16 mars 2011. Si, dans l'un des collèges représentant le bloc communal, une seule liste de candidats est présentée (à l'initiative de l'association départementale des maires), sans qu'aucune candidature dissidente n'apparaisse pour ce collège, cette liste sera élue sans procéder à un vote.

## 10. Que se passera-t-il après le 1er juin 2013 ?

A partir du 1er juin 2013, le préfet disposera (sauf dans les trois départements limitrophes de Paris) du pouvoir d'intégrer d'office une commune isolée dans un EPCI à fiscalité propre, même si le groupement d'accueil refuse cette extension de son périmètre. Dans ce cas, toutefois, la CDCI pourra, à la majorité des deux tiers, décider que la commune isolée rejoindra un autre EPCI que celui désigné par le préfet.

### Attention

**Les pouvoirs dérogatoires que le préfet exercera** entre la publication du SDCI et le 31 mai 2013 lui seront de nouveau ouverts pendant l'année 2018 pour la modification d'un périmètre ou la fusion d'EPCI.

## 11. Qu'advient-il des pays ?

L'article 51 de la nouvelle abroge l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui avait créé la catégorie des «pays» et organisé leur fonctionnement interne. Toutefois, les pays ont tous été créés sous la forme juridique d'un syndicat mixte, d'une association, d'un groupement d'intérêt public, voire d'un syndicat intercommunal. Or, la nouvelle loi n'abroge pas les textes qui fondent et régissent ces structures.

Par conséquent, au jour de la promulgation de la nouvelle loi, les 351 pays continuent d'exister. De même, les contrats de pays déjà conclus conservent tous leurs effets. Il est même tout à fait envisageable que les structures portant les pays signent de nouveaux contrats. Rien n'interdit non plus la création de nouveaux syndicats mixtes ou de nouvelles associations qui prendront le nom de « Pays de... » et signeront des contrats qu'elles pourront souhaiter appeler «contrats de pays».

## 12. Que change la loi en matière de fusion d'EPCI à fiscalité propre ?

Le droit commun des fusions d'EPCI à fiscalité propre, en dehors même de l'usage par le préfet des pouvoirs dérogatoires qui lui sont ouverts en 2012 et 2013, est modifié par la loi sur trois points principaux :

- une fusion pourra être l'occasion d'agréger au nouvel ensemble non plus seulement des communes isolées mais toute commune « dont l'inclusion est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière nécessaires au développement du nouvel établissement public » dans le respect du SDCI;

- les communes concernées devront se prononcer non seulement sur le périmètre mais aussi sur les statuts du futur ensemble et au vu d'un rapport explicatif doublé d'une étude d'impact budgétaire et fiscal;

- le conseil communautaire de chaque EPCI à fusionner ne dispose plus d'un droit de veto sur la fusion ; en contrepartie, le projet devra être accepté par un tiers au moins des conseils municipaux de chaque EPCI à fusionner.

## 13. Les syndicats de communes et les syndicats mixtes peuvent-ils fusionner ?

Désormais, oui. La loi insère dans le Code général des collectivités territoriales un nouvel article L.5212-27 qui prévoit que des syndicats de communes et des syndicats mixtes peuvent être autorisés à fusionner. Initié par une délibération d'un membre des syndicats ou d'un des syndicats, par le préfet ou par la CDCI, le projet de fusion donne lieu à un arrêté préfectoral dressant la liste des syndicats intéressés, puis le projet de périmètre et les statuts du futur ensemble sont notifiés à chaque membre des syndicats concernés.

La fusion peut être décidée par le préfet dès lors que le projet recueille l'accord des deux tiers au moins des organes délibérants des communes ou des EPCI membres des syndicats concernés représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci (ou l'inverse). Mais dès lors que le projet de fusion inclut un syndicat mixte ouvert, l'accord unanime des syndicats concernés et de tous leurs membres est exigé.

[\[Retour haut de page\]](#)

[\[Page suivante : II. Les nouvelles structures\]](#)





AVRIL 2011

## II. Réforme territoriale : les nouvelles structures

### 14. Quelles sont les structures créées par la loi?

La loi crée trois nouvelles structures:

- **les métropoles**, EPCI à fiscalité propre;
- **les pôles métropolitains**, rattachés à la catégorie plus large des groupements de collectivités;
- **les communes nouvelles**, qui ne sont pas des structures de coopération mais des collectivités territoriales de plein exercice, qui se substituent juridiquement complètement aux anciennes communes qui les composent.

### 15. Quelles sont les conditions pour créer une métropole?

En principe, une métropole doit regrouper plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, formant à la date de sa création un ensemble de plus de 500.000 habitants. Toutefois les communautés urbaines créées directement par la loi du 31 décembre 1966 peuvent toujours se transformer en métropole.

De même, la continuité territoriale n'est pas exigée pour créer une métropole dont le périmètre intègre celui d'une communauté d'agglomération créée avant le 1er janvier 2000 et ayant bénéficié de l'application, au moment de sa création, des dispositions de l'article 52 de la loi du 12 juillet 1999 (anciens districts de plus de 500.000 habitants).

Pendant un an, une métropole pourra être créée avec une enclave ou une discontinuité territoriale si les communes qui composent cette enclave ou cette discontinuité sont regroupées dans un EPCI à fiscalité propre.

#### Attention

**Aucune métropole ne pourra être créée en Ile-de-France.**

### 16. Quelle est la procédure de création d'une métropole?

Que la création de la métropole soit envisagée ex nihilo ou par transformation, transformation-extension ou fusion d'EPCI existants, l'initiative appartiendra aux seuls élus, et non au préfet.

Une fois saisi d'une telle demande, le préfet prend un arrêté de périmètre, l'accord des conseils municipaux des communes concernées devant être ensuite recueilli dans les conditions de majorité qualifiée classique (moitié des communes représentant les deux tiers de la population, ou l'inverse).

Dans tous les cas, le préfet du département siège de la métropole notifie pour avis le projet de création à l'assemblée délibérante de chaque département et de chaque région dont font partie les communes intéressées. En fin de procédure, la création d'une métropole n'est pas décidée par un arrêté préfectoral mais par décret.

#### A noter

**Les pouvoirs temporaires confiés aux préfets** entre la publication du SDCI et le 31 mai 2013 ne lui permettent pas de créer une métropole.

### 17. Quelles sont les compétences exercées par une métropole ?

Les nombreuses compétences obligatoires des métropoles, détaillées au nouvel article L5217-4 du CGCT, peuvent être présentées sommairement comme l'addition des compétences traditionnelles des communautés urbaines (créées après 1999), auxquelles s'ajoutent des compétences exercées en lieu et place du département (transports scolaires, gestion des routes départementales, zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire départemental) et de la région (promotion à l'étranger du territoire régional et de ses activités économiques). De plus, par convention signée dans les dix-huit mois d'une demande en ce sens de la métropole, celle-ci pourra exercer des compétences supplémentaires du département (action sociale, collèges, développement économique, culture, tourisme, équipements sportifs) et de la région (lycées et développement économique).

### 18. Comment fonctionne une métropole?

Les organes de fonctionnement d'une métropole, la répartition des pouvoirs en son sein et le régime financier renvoient aux dispositions applicables aux communautés urbaines. Notamment, la dotation d'intercommunalité qu'elle reçoit de l'Etat est calculée, la première année, sur la base de la dotation moyenne par habitant de la catégorie des communautés urbaines- avant de connaître, les années suivantes, une évolution propre dont décidera le Comité des finances locales.

### 19. Qu'est-ce qu'un pôle métropolitain?

Le pôle métropolitain est un établissement public constitué par accord entre des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300.000 habitants - l'un d'entre eux devant compter plus de 150.000 habitants- «en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale dont le périmètre est identique à celui des établissements publics de coopération intercommunale qui composent le pôle, et de développement des infrastructures et des services de transport (...) afin de promouvoir un modèle de développement durable du pôle métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional».

### 20. Quelle est la différence entre un pôle métropolitain et un syndicat mixte?

Pratiquement aucune. En ce qui concerne le fonctionnement du pôle métropolitain, la loi renvoie d'ailleurs aux règles applicables aux syndicats mixtes «fermés» (ceux composés uniquement de communes ou de groupements intercommunaux). Les seules différences concernent, d'une part, l'obligation faite aux pôles métropolitains de tenir compte, pour la répartition des sièges de leur assemblée délibérante, du poids démographique de chacun de leurs membres (ce qu'un syndicat mixte peut déjà décider de respecter spontanément) et, d'autre part, la possibilité pour un pôle métropolitain d'adhérer à un district européen ou un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

#### Attention

**Aucun pôle métropolitain ne peut être créé dans la région Ile-de-France.**

### 21. Qu'est-ce qu'une commune nouvelle?

La loi du 16 décembre 2010 traduit la proposition du Comité pour la réforme des collectivités territoriales (rapport Balladur) de créer un nouveau

statut de «commune nouvelle» pour rénover la fusion de communes, la loi dite «Marcellin» de 1971 s'étant révélée trop rigide et complexe et, selon l'exposé des motifs du projet de loi, «peu efficace». La commune nouvelle est créée en lieu et place de communes obligatoirement contiguës, sans correspondre pour autant nécessairement au périmètre d'un EPCI existant. Les communes nouvelles seront soumises aux mêmes règles que les communes, la seule différence avec le droit commun tenant à la survivance éventuelle de «communes déléguées» correspondant aux anciennes communes fusionnées.

## 22. Qui peut prendre l'initiative de créer une commune nouvelle?

Une commune nouvelle peut être créée soit à la demande de tous les conseils municipaux concernés par le projet, soit à la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci, soit à la demande de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre (uniquement s'il s'agit de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de toutes ses communes membres), soit, enfin, à l'initiative du préfet.

### A noter

**L'incitation financière** pour la création des communes nouvelles, prévue dans le projet de loi initial sous la forme d'une bonification de 5 % de la dotation globale de fonctionnement, a disparu du texte final.

## 23. Une commune peut-elle s'opposer à sa fusion dans une commune nouvelle?

Deux hypothèses sont possibles pour voir aboutir le projet de création d'une commune nouvelle:

- soit tous les conseils municipaux des communes concernées sont d'accord ;
- soit certains conseils se prononcent contre le projet. Dans ce cas, le projet devra recueillir l'accord d'une majorité qualifiée de communes concernées (correspondant au moins aux deux tiers des communes représentant les deux tiers de la population, c'est-à-dire une majorité qualifiée plus importante que celle requise pour la création d'un EPCI à fiscalité propre) et il donnera lieu à un référendum local.

### REFERENDUM LOCAL

**Le préfet ne pourra créer la commune nouvelle que si la participation à ce scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et que le projet recueille, dans chacune des communes concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.**

## 24. Que deviennent les anciennes communes fusionnées dans une commune nouvelle ?

Dans les six mois qui suivent la création d'une commune nouvelle, la loi prévoit la création de «communes déléguées» reprenant le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue, sauf si le conseil municipal de la commune nouvelle en décide autrement. La création au sein d'une commune nouvelle de communes déléguées entraîne de plein droit pour chacune d'entre elles l'institution d'un maire délégué (désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle) et la création d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil.

Par ailleurs, le conseil municipal d'une commune nouvelle peut décider, à la majorité des deux tiers de ses membres, la création dans une ou plusieurs communes déléguées d'un conseil de la commune déléguée.

## 25. A quelle intercommunalité appartiendra une commune nouvelle ?

Si le périmètre de la commune nouvelle coïncide avec celui d'un EPCI à fiscalité propre, ce dernier disparaît.

Mais si la commune nouvelle est issue de communes membres d'EPCI distincts, deux hypothèses sont possibles:

- si l'une des communes dont la commune nouvelle est issue était membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole, la commune nouvelle y est rattachée;

- dans les autres cas, le conseil municipal de la commune nouvelle délibère dans le mois de sa création sur l'établissement public dont elle souhaite être membre. A ce stade, si le préfet désapprouve le choix de rattachement, il saisit la CDCI d'un projet de rattachement différent. Ce projet préfectoral prévaut, sauf si la CDCI se prononce dans le sens du projet de la commune à la majorité des deux tiers de ses membres.

[\[Retour haut de page\]](#)

[Page suivante - [III. La gouvernance intercommunale](#)]



AVRIL 2011

## III. Réforme territoriale : la gouvernance intercommunale

### 26. Comment les futurs conseillers territoriaux seront-ils élus?

La loi ne le dit pas. Ce texte prévoit seulement que «les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont administrées par un organe délibérant composé de délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste».

C'est un autre texte, le projet de loi n°61 (déposé au Sénat le 21 octobre 2009, dont l'examen n'a pas encore commencé) qui prévoit que les sièges de délégués d'une même commune seront répartis entre les différentes listes candidates à l'élection municipale, à la proportionnelle avec prime majoritaire, et que les sièges seront attribués dans l'ordre de chaque liste.

#### Attention

**Les comités syndicaux des syndicats intercommunaux** resteront administrés par des délégués élus par les conseils municipaux des communes membres.

### 27. Le mode de scrutin des élections municipales est-il modifié par cette loi?

Non. L'application du scrutin de liste à toutes les communes de 500 habitants et plus est prévue par un autre texte: le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale (2009-2010, n° 61) dont l'examen n'a pas encore commencé. Pour autant, la loi du 16 décembre 2010 a d'ores et déjà ajouté à l'article L.231 du Code électoral deux nouveaux cas d'inéligibilité aux élections municipales: seront désormais inéligibles dans les communes incluses dans le ressort où ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois les directeurs de cabinet des présidents d'EPCI à fiscalité propre et les directeurs des services d'EPCI à fiscalité propre.

### 28. La loi modifie-t-elle la répartition des sièges entre communes au sein d'un EPCI?

Oui, c'est l'objet de l'article 9 de la loi du 16 décembre 2010. Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la répartition des sièges entre communes pourra toujours être fixée par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié de la population totale de celles-ci, ou l'inverse.

Quatre contraintes sont toutefois posées.

Deux sont classiques: chaque commune doit disposer d'au moins un siège et aucune commune ne peut disposer seule de la majorité absolue des sièges..

Mais deux contraintes sont nouvelles: la répartition «tient compte de la population de chaque commune» (sans qu'une stricte proportionnalité soit nécessaire) et le nombre de sièges total du conseil communautaire ne peut excéder de plus de 10 % le nombre de sièges qui serait attribué en application des règles automatiques qui s'imposent à défaut d'accord.

### 29. Quelle est la répartition des sièges qui s'impose à défaut d'accord?

Dans les métropoles et les communautés urbaines et, à défaut d'accord dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la composition de l'organe délibérant découle automatiquement de la loi.

D'abord, un tableau fixe un nombre total de sièges selon la population de l'EPCI, qui sont répartis entre les communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Les communes ne récoltant aucun siège s'en voient alors attribuer une chacune, aboutissant à dépasser le nombre total fixé initialement.

A ce stade, si une commune récolte plus de la moitié des sièges, le nombre en surplus est redistribué entre les autres communes, à la proportionnelle à la plus forte moyenne.

Enfin, un volant de 10% de sièges supplémentaires est réparti:

- soit automatiquement si les petites communes (celles ne disposant que de leur siège de droit) occupent plus de 30% du total,
- soit, dans le cas inverse, par accord passé à la majorité statutaire (moitié des communes représentant les deux tiers de la population, ou l'inverse).

### 30. Quand cette nouvelle répartition des sièges s'appliquera-t-elle?

Pour les EPCI existant le 16 décembre 2010, ces nouvelles règles de répartition des sièges ne s'appliqueront qu'à l'occasion du prochain renouvellement général des conseils municipaux en mars 2014.

D'ici là, l'article 83 de la loi prévoit en effet que la composition de l'organe délibérant et du bureau des EPCI à fiscalité propre créés antérieurement à la date de promulgation de la loi demeure régie par les dispositions du Code général des collectivités territoriales dans leur rédaction antérieure.

Pour autant, en cas de création d'un nouvel EPCI avant mars 2014, notamment à l'initiative du préfet dans le cadre de l'application du schéma départemental de coopération intercommunale (lire les questions 2 à 9), les nouvelles règles seront alors applicables.

#### A noter

**Dans tous les cas, les calculs sont opérés sur la base de la population municipale authentifiée par le plus récent décret.**

### 31. Les exécutifs intercommunaux sont-ils concernés?

Oui. L'article 9 de la loi modifie les règles de composition des exécutifs intercommunaux. Le nombre de vice-présidents était auparavant plafonné à 30% de l'effectif du conseil communautaire ou du conseil syndical. Désormais, ce plafond est fixé à 20% de l'effectif du conseil, sans pouvoir excéder, en tout état de cause, quinze vice-présidents.

Néanmoins, le nombre de vice-présidents pourra toujours être porté au moins à quatre, quel que soit le nombre de conseillers qui composent l'organe délibérant.

### 32. Les conditions de création des EPCI à fiscalité propre sont-elles modifiées ?

La loi assouplit les conditions de création des communautés urbaines -qui pourront être créées à partir de 450.000 habitants et non plus 500.000 habitants- et des communautés d'agglomération: le seuil démographique minimal de 50.000 habitants est réduit à 30.000 habitants lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. Ce seuil démographique de 50.000 habitants peut également être apprécié en prenant en compte la population dite «DGF», utilisée pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement, à la double condition que cette

dernière excède le seuil d'au moins 20% (donc aboutisse à un total d'au moins 60.000 habitants) et qu'elle excède la population totale de plus de 50%.

### **33. La procédure de création d'un EPCI à fiscalité propre est-elle modifiée?**

Oui, dans le sens d'une meilleure information des conseils municipaux appelés à se prononcer sur un projet. Ainsi, une fois que le préfet a adopté un arrêté de périmètre, les conseils municipaux disposent de trois mois pour se prononcer non seulement sur le projet de périmètre (comme auparavant) mais également sur les statuts du nouvel EPCI.

Alors même que cette précaution semblait politiquement préférable, elle n'était jusque-là pas requise par les textes, les projets de statuts continuant, en pratique, d'être modifiés pendant les trois mois laissés aux conseils municipaux pour se prononcer.

### **34. Que change la loi en cas de retrait d'une commune d'un EPCI ?**

La nouvelle loi prévoit qu'en cas de retrait d'une commune d'un EPCI, le préfet doit prendre un arrêté fixant les conditions financières et patrimoniales de la séparation dans un délai de six mois suivant sa saisine par l'EPCI ou la commune qui s'en est retirée.

Jusqu'alors, à défaut d'accord entre l'EPCI et la commune sur les conditions de la séparation, aucun délai n'était imposé au préfet pour qu'il rende son arbitrage.

### **35. La loi modifie-t-elle la répartition des pouvoirs de police ?**

Oui, à la marge. Lorsqu'un EPCI à fiscalité propre est compétent en matière d'assainissement, d'élimination des déchets ménagers ou de réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage, les maires des communes membres transfèrent en principe au président de cet établissement les attributions lui permettant de réglementer cette activité.

Néanmoins, dans un délai de six mois suivant la date de l'élection du président de l'EPCI, un ou plusieurs maires peuvent s'opposer au transfert de ces pouvoirs de police dans chacun de ces trois domaines. Dans ce cas et dans le même délai, le président de l'EPCI peut refuser que les pouvoirs de police spéciale des maires des autres communes lui soient transférés.

#### **A noter**

**Si la compétence voirie a été transférée à un EPCI à fiscalité propre, les maires des communes membres peuvent (cette fois de leur propre initiative) transférer au président de cet établissement leurs prérogatives en matière de police de la circulation et du stationnement.**

### **36. La mise à disposition de services est-elle possible?**

Oui. La loi modifie l'article L5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales afin de sécuriser la pratique des mises à disposition de services au regard du droit communautaire. Lorsqu'une commune ayant transféré partiellement une compétence a conservé tout ou partie de ses services, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'EPCI pour l'exercice des compétences de celui-ci.

Parallèlement, les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

Mais la nouvelle loi précise qu'une convention doit être conclue entre l'EPCI et la commune, prévoyant les conditions de remboursement par la commune ou l'EPCI bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service.

### **37. Des EPCI peuvent-ils intervenir en dehors des compétences transférées?**

Oui, en partageant des services ou des moyens communs avec leurs communes membres. En rupture avec le traditionnel principe de spécialité et d'exclusivité, le nouvel article L5211-4-2 du CGCT dispose ainsi qu'«en dehors des compétences transférées», un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres «peuvent se doter de services communs» qui sont alors gérés par l'EPCI.

Les effets de ces mises en commun sont obligatoirement réglés par convention après avis du ou des comités techniques compétents et peuvent, dans les groupements à impôt économique unique, être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation. Ce dispositif peut également concerner les moyens des services (l'exposé des motifs mentionnait l'exemple des débroussailluses et des logiciels).

### **38. Qu'est-ce que le schéma de mutualisation des services?**

Dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, tout président d'un EPCI à fiscalité propre devra établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres, comportant un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Ce projet de schéma prévoira notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. Après consultation des conseils municipaux des communes membres, ce schéma sera approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI.

#### **A noter**

**Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation devra faire l'objet d'une communication du président de l'EPCI à son organe délibérant.**

### **39. Peut-on fusionner la DGF au niveau intercommunal?**

Oui, pour en organiser la redistribution aux communes membres. Le nouvel article L.5211-28-2 du CGCT prévoit qu'un EPCI à fiscalité propre peut percevoir, en lieu et place de ses communes membres, les montants dont elles bénéficient au titre de la dotation globale de fonctionnement, sur délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux des communes membres. Le total des DGF communales perçues par l'EPCI est reversé aux communes membres sous la forme d'une «dotation de reversement». Le montant versé à chaque commune est fixé par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il est calculé en fonction de critères tenant compte prioritairement, d'une part, de l'écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'EPCI et, d'autre part, de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI.

### **40. Peut-on fusionner les impôts «ménages»?**

Oui, sur le fondement du nouvel article L.5211-28-3 du CGCT, un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres peuvent désormais décider d'unifier sur le territoire intercommunal un ou plusieurs impôts «ménages»: taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties. Comme pour l'unification des DGF (cf. question 39), une telle unification n'est toutefois possible que sur délibérations concordantes de l'organe délibérant et de chacun des conseils municipaux des communes membres. Si l'unification d'un impôt est décidée, le taux de la taxe est alors voté chaque année par l'organe délibérant de l'EPCI. Une période de lissage des taux est néanmoins observée, le taux de la taxe applicable dans chaque commune étant rapproché du taux de l'EPCI jusqu'à application d'un taux unique, l'écart étant réduit chaque année.

[\[Retour haut de page\]](#)

[\[Page suivante : IV - Le bloc département-région\]](#)





AVRIL 2011

## IV. Réforme territoriale : le bloc département-région

### 41. Comment les futurs conseillers territoriaux seront-ils élus?

La loi du 16 décembre 2010 crée les conseillers territoriaux qui remplaceront à la fois les conseillers généraux et les conseillers régionaux. Si la loi n'est pas modifiée d'ici là, les conseillers territoriaux seront élus en mars 2014 au scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour six ans.

Le seuil pour se maintenir au second tour est fixé à 12,5% des électeurs inscrits.

Leur circonscription d'élection sera un «canton» respectant obligatoirement les limites des circonscriptions législatives et sans scinder une commune de moins de 3.500 habitants.

#### **A noter**

**Le Conseil constitutionnel a annulé, par sa [décision n° 2010-618 du 9 décembre 2010](#), le tableau fixant le nombre de conseillers territoriaux élus dans chaque département, au motif qu'il violait l'égalité devant le suffrage. En l'état des textes, l'élection des conseillers territoriaux ne peut donc pas être organisée.**

### 42. La loi modifie-t-elle les compétences du département et de la région?

Non, pas directement. Elle prévoit seulement le «mode d'emploi» de la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration, sans réorganiser le détail de ces compétences et en en repoussant l'application au 1er janvier 2015.

L'article L1111-4 du CGCT dispose désormais que «les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif» mais que «la loi peut, à titre exceptionnel, prévoir qu'une compétence est partagée entre plusieurs catégories de collectivités territoriales». Les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport sont expressément mentionnées comme «partagées» entre les communes, les départements et les régions.

Pour autant, selon le même article, «lorsque la loi a attribué à une catégorie de collectivités territoriales une compétence exclusive, les collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie ne peuvent intervenir dans aucun des domaines relevant de cette compétence».

### 43. Dans quels cas le département pourra-t-il agir?

Même si, à compter de 2015, le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département seulement «dans les domaines de compétence que la loi lui attribue», il peut «en outre, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt départemental pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique».

#### **A noter**

**Les interventions du conseil général au soutien des projets communaux sont préservées.** Le nouvel article L1111-10 du Code général des collectivités territoriales prévoit que «le département peut contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements».

### 44. Dans quels cas la région pourra-t-elle agir?

Comme dans le cas du département, à compter de 2015, si le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région «dans les domaines de compétence que la loi lui attribue», «il peut en outre, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique». De plus, la nouvelle loi prévoit que «la 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».

#### **A noter**

**La limitation de la compétence du conseil régional aux «opérations d'envergure régionale», un temps retenue au cours de la discussion parlementaire (mais source d'éventuels contentieux) a été abandonnée, au profit d'une limitation tout à fait classique aux objets «d'intérêt régional».**

### 45. Les cofinancements seront-ils encadrés?

Oui. A partir du 1er janvier 2012, toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, devra assurer lui-même une participation minimale au financement de ce projet. Cette part minimale est fixée à 20% du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet.

#### **Attention**

**Trois exceptions sont prévues. Pour assurer la réalisation des investissements engagés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, aucun minimum n'est requis. Pour les projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés au titre du Code du patrimoine et pour les projets d'investissement destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques, la participation minimale du maître d'ouvrage peut faire l'objet de dérogations accordées par le préfet.**

### 46. Une subvention pourra-t-elle être refusée à une commune du seul fait qu'elle est isolée ?

Non. L'article 58 de la loi intègre à l'article L1111-4 du Code général des collectivités territoriales un nouvel alinéa afin de prohiber la pratique consistant, notamment pour un département ou une région, à conditionner le versement d'une subvention à une commune à son appartenance à un groupement de collectivités: «L'attribution par une collectivité territoriale à une autre collectivité territoriale d'une aide financière ne peut être subordonnée à des conditions tenant à l'appartenance de la collectivité bénéficiaire à une association, à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte, existant ou à créer.»

### 47. Peut-on cumuler subvention départementale et subvention régionale?

A compter du 1er janvier 2015, aucun projet ne pourra bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et une région... sauf si un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services (cf. question 48) a été adopté dans la région concernée. Même en l'absence d'un tel schéma, ce cumul demeurera possible pour les projets menés par une commune de moins de 3.500 habitants ou un EPCI à fiscalité propre de moins de 50.000 habitants et, quelle que soit la population de la collectivité, pour les subventions de fonctionnement de la culture, du sport et du tourisme.

#### **Attention**

**Dès aujourd'hui, la délibération du département ou de la région tendant à attribuer une subvention à un projet décidé ou subventionné par une collectivité territoriale ou un groupement devra s'accompagner d'un état récapitulatif de l'ensemble des subventions attribuées à ce même projet par les collectivités territoriales.**

#### **48. Que sont les «schémas d'organisation des compétences»?**

Le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux des départements de la région peuvent élaborer conjointement, dans les six mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux, un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.

Ce schéma, approuvé par délibérations concordantes du conseil régional et des conseils généraux, fixe les délégations de compétences de la région aux départements et des départements à la région, l'organisation des interventions financières respectives de la région et des départements en matière d'investissement et de fonctionnement et les conditions d'organisation et de mutualisation des services.

Il porte au moins sur les compétences relatives au développement économique, à la formation professionnelle, à la construction, à l'équipement et à l'entretien des collèges et des lycées, aux transports, aux infrastructures, voiries et réseaux, à l'aménagement des territoires ruraux et aux actions environnementales.

#### **49. Les collectivités territoriales pourront-elles organiser localement la répartition de leurs compétences?**

Oui. Le 1er janvier 2015, un nouvel article L1111-8 sera inséré dans le CGCT pour prévoir qu'une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire, qu'il s'agisse d'une compétence exclusive ou d'une compétence partagée. Les compétences déléguées sont alors exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante, sur le fondement d'une convention (dont les modalités devront être précisées par un futur décret) qui fixe la durée de la délégation et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire.

#### **50. Départements et régions peuvent-ils fusionner ?**

Oui. La nouvelle loi ouvre de nombreuses possibilités de recomposition territoriale, via le groupement des départements et des régions ou la modification de leur périmètre.

Deux départements contigus pourront initier une procédure de fusion (article 26 de la loi du 16 décembre 2010).  
Un département pourra changer de région de rattachement, avec l'accord des deux régions concernées (article 27).

Plusieurs régions contiguës pourront, de même, susciter une procédure de fusion entre elles (article 28).  
Dans toutes ces procédures, un référendum local est organisé et la décision finale est prise par décret en Conseil d'Etat.

#### **A noter**

**La loi ouvre même la possibilité pour une région et les départements qui la composent de demander leur fusion en une collectivité unique. Une telle fusion doit être autorisée par la loi, après qu'un référendum local aura permis de recueillir l'accord des électeurs de chaque département concerné (article 29 de la loi).**

**Une analyse de Philippe Bluteau, avocat à la Cour**

Première publication : "Le Courrier des maires et des élus locaux", janvier 2011

