

Avant-projet de loi relatif aux collectivités territoriales

Juillet 2009

Titre I : Rénovation de l'exercice de la démocratie locale (21 articles)

Plusieurs dispositions de toilette et de codification.

Création des **conseillers territoriaux** (article 3) dont la totalité siège à la fois au conseil général de leur département et au conseil régional. Le mode d'élection n'est pas encore arbitré. Le mandat est de 6 ans et tous les conseillers seront élus le même jour pour des assemblées renouvelées intégralement. Un régime indemnitaire sera fixé.

Le mode d'élection des **conseillers municipaux** (article 19) actuellement applicable au dessus de 3500 habitants (scrutin de liste à la proportionnelle avec prime majoritaire) est étendu aux communes de plus de 500 habitants, avec élection fléchée, simultanée et sur la même liste des conseillers communautaires. En dessous de 500 habitants, les conseillers communautaires restent élus par le conseil municipal.

Le nombre et la répartition des **délégués communautaires** est fixé par la loi (article 21) :

- Au moins un délégué par commune ;
- Nombre de délégué proportionnel au nombre d'habitants selon un tableau ;
- Aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ;
- Prise en compte en cours de mandat des adhésions et des sorties de la communauté.

Pour les communautés existantes, ces dispositions nouvelles ne s'appliqueront qu'à partir du renouvellement de 2014.

Renforcement du **statut des élus locaux** :

- Droit à la formation (12), fixation d'un plafond de 30 % du total des indemnités versés aux élus et d'un plancher de 5 %.
- Allocation de fin de mandat étendue aux communes de moins de 1000 habitants (13).
- Congé pour élection étendu aux candidats des communes de 500 à 3500 habitants (14).
- Enveloppe indemnitaire prend en compte le nombre maximum d'adjoints, même s'ils ne sont pas tous attribués, pour pouvoir indemniser des conseillers ayant une délégation (15).
- Nouvelle indemnités susceptibles d'être accordée aux délégués des communautés de communes (16).
- Population légale prise en compte constante sur l'ensemble du mandat (17).
- Honorariat des maires et de leurs adjoints dès 12 ans de mandat, au lieu de 18 (20).
- Le mandat de président d'EPCI à fiscalité propre ou de métropole deviendra incompatible avec ceux de président de conseil général ou régional (20).

Titre II : Adaptation des structures à la diversité des territoires (7 articles)

Création, sur la base du volontariat, d'une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier : la « Métropole » dans les entités de plus de 500 000 habitants (22).

7 villes répondent aujourd'hui à ce critère en dehors de Paris (Bordeaux, Lyon, Lille, Marseille, Nantes, Nice et Toulouse).

Elles se substituent sur leur territoire au département et exercent les compétences des communautés urbaines, plus d'éventuelles compétences dévolues par les communes, voire la région. Elles n'ont donc pas la clause de compétence générale, réservée aux seules communes.

Elles déterminent leur chef-lieu, leur siège et la notion d'intérêt métropolitain.

L'initiative de la création relève soit de l'organe délibérant de l'EPCI, soit des communes membres, soit du préfet.

L'accord des communes est nécessaire à la majorité qualifiée. Création relève d'un décret en Conseil d'Etat, possible que dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux et dans les 18 mois qui suivent la promulgation de la loi.

Entrée en vigueur lors du premier conseil de la métropole élu au suffrage universel ; les modalités d'élection restent à définir. L'élection est en effet consubstantielle d'une collectivité territoriale.

Les EPCI à fiscalité propre qui sont sur le même territoire sont supprimés et intégrés à la métropole. D'autres peuvent voir leur périmètre réduit du fait de cette création.

Les personnels du département concernés sont transférés SANS droit d'option.

Les TOS et les agents des DDE réintègrent pour ordre leur administration d'origine et sont à nouveau détachés sans limite de durée auprès de la métropole. Leur statut et leur régime indemnitaire ne sont pas remis en cause.

Création volontaire des « **Communes nouvelles** » (article 26) qui ont seules la qualité de collectivités territoriales sur leur territoire. Il s'agit de la substitution des anciennes communes et d'un EPCI à fiscalité propre de moins de 500 000 habitants, dans une nouvelle commune unique. L'initiative peut venir des communes, de l'EPCI ou du préfet.

La commune nouvelle a la clause de compétence générale, que les anciennes communes membres n'ont plus.

L'accord des communes est requis à la majorité des 2/3 représentant les 2/3 des habitants, plus une consultation des habitants au sein de chaque commune à la majorité absolue des suffrages, le quart des électeurs inscrits ayant voté.

Les conseillers de la nouvelle commune ont une indemnité en fonction du nombre d'habitants, (de 150 à 225 euros), de même que l'exécutif et les maires de territoires. Les adjoints de territoires ont une indemnité minorée de 30 % par rapport à l'indemnité actuelle d'adjoint au maire et les conseillers de territoire n'ont aucune indemnité.

Les anciennes communes peuvent demeurer, si la majorité qualifiée (moitié des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population), le demande, sous le non de « **Territoire de XXXXX** » (nom de l'ancienne commune). Dotées d'un conseil, d'un maire et d'une mairie, elles auraient les compétences similaires aux arrondissements PLM. Il peut y être mis fin à la majorité qualifiée des ¾ et l'accord du préfet.

La DGF des communes nouvelles est plus attractive (article 26, page 55 et suivantes du projet de loi).

Dans les EPCI à fiscalité propre, il peut même être décidé à la majorité qualifiée de mutualiser la DGF au sein d'une « DGF territoriale d'agrégation » et de mutualiser en unifiant les taux des quatre taxes locales directes (66).

Une loi ultérieure précisera les modalités de répartition de la DGF au sein de l'EPCI.

Par ailleurs, le dispositif existant de **fusion de communes** est simplifié et rendu plus attractif.

Possibilité de **regrouper des départements** (28). Initiative des conseils généraux qui peuvent consulter la population (consultation ou référendum décisionnel), le gouvernement gardant le pouvoir d'appréciation. Le gouvernement peut également organiser une consultation sur l'ensemble du nouveau territoire envisagé, elle est même obligatoire s'il n'y a pas l'accord unanime des conseils généraux (majorité absolue et ¼ des inscrits). Le gouvernement n'a pas de compétence liée (décret en Conseil d'Etat).

Possibilité de **regroupement de régions** (29). Modalités identiques.

Titre III : Organisation des compétences des collectivités territoriales (8 articles)

Les compétences attribuées aux conseils généraux et régionaux (article 30) sont définies par la loi, seules les communes conservent la clause de compétence générale.

Une autre loi fixera dans les 24 mois, la répartition détaillée des compétences entre collectivités territoriales, en renforçant la notion de blocs de compétences (68). Ces compétences sont exercées à titre exclusif en tout ou partie par une seule catégorie de collectivité (32), toutefois des délégations de certaines compétences peuvent être partagées entre plusieurs catégories.

Une **nouvelle forme de délégation** des compétences régionales et départementales (33) en direction des communes et des EPCI à fiscalité propre ou des métropoles est instituée par appels obligatoires à délégation.

Des compétences peuvent bénéficier d'un exercice coordonné (35), exemple : réseaux de communication électroniques, formation professionnelle, tourisme...

Des possibilités de **financement croisés** subsistent, mais elles sont strictement encadrées (36) en faveur des petites communes, des intercommunalités, ainsi que de grands projets associant l'Etat.

Le **maître d'ouvrage** doit assurer la majorité du financement de 50 % en investissement et en fonctionnement, ramené à 30 % pour le renouvellement urbain et à 10 % pour les monuments classés dont la collectivité est propriétaire.

Il en serait de même pour les communes de moins de 2000 habitants et les groupements de moins de 20 000, ainsi que pour les opérations comprises dans un contrat de projets Etat-région et les autres contrats passés avec l'Etat.

Pour le **département**, participation autorisée y compris en dehors du champ de ses compétences, à des opérations de maîtrise d'ouvrage des communes, groupements et métropoles.

Pour les **régions**, participation autorisée pour des investissements d'envergure régionale des départements, métropoles, communes et groupements d'un montant compris entre 1 et 5 millions d'euros.

Les régions peuvent attribuer aux départements une subvention globale au profit des communes dans le cadre du développement rural.

La suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions a pour effet d'interdire les subventions aux associations, fédérations sportives et clubs, dès lors qu'ils ne sont pas dans leur champ de compétences.

Rappel du principe constitutionnel de **non tutelle** d'une collectivité sur une autre (37).

Titre IV : Développement de l'intercommunalité (37 articles)

Définition des EPCI et des groupements de collectivités territoriales (article 38).

Réduction d'1/3 des **effectifs des exécutifs des intercommunalités** (40), 15 vice-présidents maxi sous réserve de ne pas dépasser 20 % de l'effectif de l'assemblée délibérante.

Dispositifs exceptionnels en vue d'achever la carte de l'intercommunalité dans le cadre du **schéma départemental de coopération intercommunal** rendu légal et obligatoire.

Objectifs : couvrir tout le territoire et rationaliser les périmètres. Ce schéma doit être approuvé au plus tard le 1^{er} janvier 2012, tandis que sa concrétisation devra être atteinte au 31 décembre 2013.

Les préfets disposent pendant 2 ans (2012 et 2013) de pouvoirs temporaires coercitifs :

- Possibilité de créer un EPCI à fiscalité propre en conformité avec le schéma départemental (43) ;
- Possibilité de modifier des périmètres d'EPCI à fiscalité propre (44) et de syndicats (48) ;
- Possibilité de fusionner des EPCI (45) et des syndicats (49 et 52) ;
- Rattachement des communes isolées, suppression des enclaves et des discontinuités (46), fin des procédures dérogatoires (51) ;
- Possibilité de dissoudre des syndicats (47).

Attention, l'article 71 prévoit, pour ne pas interférer avec le Grand Paris, que ces pouvoirs temporaires des préfets ne sont **pas applicables en Ile-de-France**.

Suppression de la possibilité de créer de nouveaux « pays » (55).
Simplification de la procédure de **fusion entre EPCI**. Doivent être d'un seul tenant, sans enclaves et répondre à une cohérence spatiale, économique et financière.
Facilitation des **dissolutions et substitutions de syndicats** de communes ou de syndicats mixtes (53 et 54) :

Modification de la composition de la **Commission départementale de coopération intercommunale**, pour porter le collège des représentants d'EPCI à 30 % (56).
Précision et extension de ses compétences (57 et 58). Elle est par exemple saisie pour avis des propositions du préfet qui ne seraient pas conformes au schéma départemental.

Attribution automatique de **pouvoirs de police** aux présidents des EPCI à fiscalité propre (59) : déchets, assainissement, manifestations culturelles et sportives, gestion des transports, stationnement, circulation... si ces compétences relèvent de l'EPCI qu'il préside.
Le maire garde l'autorité exclusive de police générale.

Les **transferts de compétences** relèvent désormais d'une majorité simple et non plus renforcée (60), afin de les faciliter.

Attribution de la compétence **PLU** aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes de plus de 30 000 habitants (articles 61 et 62).

Définition de « **l'intérêt communautaire** » relève du seul conseil communautaire à la majorité simple et non plus de la majorité qualifiée des communes membres (63).

Simplification de la **mise en commun de services** (64), notamment fonctionnels (RH, informatique, marchés, bureau d'études, gestion financière...).

Extension des **mutualisations de moyens** entre EPCI et communes (65). Elles sont possibles en dehors du respect des frontières des compétences (exemple : achat de logiciel...).

Déjà cité plus haut, mutualisation possible de la **DGF et des 4 taxes locales** directes entre EPCI et communes membres, décidée à la majorité qualifiée (66).

Titre V : Dispositions finales et transitoires (7 articles)

Dates d'entrée en vigueur, autres lois prévues sur les finances et les compétences (67, 68, 69), maintien des conseillers communautaires actuels en attendant leur renouvellement général (70), cas des EPCI en Ile-de-France (71) déjà vu plus haut, cas des questions institutionnelles des départements et régions d'Outre-mer sera vu après les Etats généraux en cours (72) et non application de cette loi à Mayotte, en Polynésie et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Juillet 2009

Jean-Pierre BOUQUET
*Maire de Vitry-le-François,
Conseiller Général de la Marne*